



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E DE
CIÊNCIAS SOCIAIS – FAJS**

JÉSSICA SUMAN SOARES DE MELO

O ANISTIADO POLÍTICO E SUA REPARAÇÃO ECONÔMICA:
A possibilidade de cumulação da prestação reparatória prevista na Lei
de Anistia com a reparação por danos morais

Brasília
2017

JÉSSICA SUMAN SOARES DE MELO

O ANISTIADO POLÍTICO E SUA REPARAÇÃO ECONÔMICA:
A possibilidade de cumulação da prestação reparatória prevista na Lei
de Anistia com a reparação por danos morais

Trabalho de conclusão de curso de
graduação em Direito pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Maurício Muriack
de Fernandes e Peixoto

Brasília
2017

JÉSSICA SUMAN SOARES DE MELO

O ANISTIADO POLÍTICO E SUA REPARAÇÃO ECONÔMICA:
A possibilidade de cumulação da prestação reparatória prevista na Lei
de Anistia com a reparação por danos morais

Trabalho de conclusão de curso de
graduação em Direito pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Maurício Muriack
de Fernandes e Peixoto

Brasília, _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Examinador 1

Examinador 2

Brasília
2017

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem devo minha vida e todas as oportunidades que tive nesses vinte e dois anos.

Aos meus pais, pela dedicação, pelos sacrifícios e por nunca terem desistido de mim.

A todos que de alguma forma contribuíram para meu crescimento pessoal e intelectual.

RESUMO

É dever do Estado reparar os danos causados pelas perseguições de cunho político em razão de atos de exceção do regime implantado no período da Ditadura Militar. Tal entendimento é pacífico e devidamente previsto na Constituição e em lei. A discussão consiste em analisar se a reparação econômica prevista na Lei de Anistia pode ser cumulada com a reparação por danos morais ou se essa reparação já implica em uma natureza dúplice, que inclui tanto o aspecto moral, quanto o material, o que impossibilitaria a cumulação em questão. Dessa maneira, objetiva-se, com o presente trabalho, esclarecer a distinção entre a reparação econômica prevista na Lei de Anistia e os danos morais, de modo a demonstrar, a partir de uma reflexão apurada, a legitimidade da cumulação desses diferentes mecanismos reparatórios.

Palavras-chave: Anistia Política. Ditadura Militar. Constituição Federal de 1988. Artigo 8º do ADCT. Mecanismos Reparatórios. Responsabilidade Civil. Danos Morais. Responsabilidade Civil do Estado. Reparação Econômica. Lei de Anistia. Possibilidade de Cumulação de Danos Morais e Danos Materiais.

ABSTRACT

It is the duty of the State to repair the damage caused by the political persecution due to the acts of exception of the regime deployed in the period of the Military Dictatorship. Such an understanding is peaceful and properly provided for in the Constitution and the law. The discussion consists in analysing whether the economic compensation provided for in the Amnesty Act can be combined with the compensation for damages, or if such repair already implies in a nature twofold, which includes both the moral aspect, as far as the material, which would make it impossible for the combination in question. In this way, the objective with the present work, to clarify the distinction between the economic compensation provided for in the Law of Amnesty and moral damages, in order to demonstrate, from a reflection, determined the legitimacy of the cumulation of these different repair mechanisms.

Keywords: Political Amnesty. The Military Dictatorship. The Federal Constitution of 1988. Article 8 of the ADCT. Repair Mechanisms. Civil Liability. Moral Damages. Civil liability of the State. Economical Repair. The law of Amnesty. The possibility of Cumulation of Moral Damages and Material Damage.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 DA DITADURA MILITAR À ANISTIA POLÍTICA	9
1.1 A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e os Atos Institucionais que estabeleceram as bases legais do regime ditatorial	10
1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, o Ato Institucional nº 5 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969	13
1.3 A Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia Política)	16
1.4 A Constituição Federal de 1988 e os atuais mecanismos reparatórios de anistia política	19
2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	24
2.1 Considerações sobre a responsabilidade civil: conceito, espécies mais relevantes e pressupostos gerais	24
2.1.1 <i>Conceito de responsabilidade civil</i>	25
2.1.2 <i>Espécies relevantes de responsabilidade civil</i>	26
2.1.3 <i>Pressupostos gerais da responsabilidade civil</i>	28
2.2 Principais aspectos dos danos morais	31
2.3 Ponderações acerca da responsabilidade civil do Estado	32
2.4 A responsabilidade civil do Estado de reparar os danos materiais e morais causados aos anistiados políticos no período da Ditadura Militar	35
3 DA REPARAÇÃO ECONÔMICA PREVISTA NA LEI DE ANISTIA E DOS DANOS MORAIS	37
3.1 Observações a respeito da reparação econômica advinda da Lei nº 10.559/2002	37
3.2 A postura reparatória adotada a luz da jurisprudência pátria	39
3.3 Análise crítica sobre a aplicação dos danos morais no contexto da anistia política	45
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

A anistia política foi o instrumento proposto como solução às perseguições, prisões, exílios, desaparecimentos forçados, torturas e mortes que aconteceram no período da Ditadura Militar (1964–1985), período conhecido por seu rigoroso regime, onde, quem quer que se posicionasse contrariamente à política e suas medidas adotadas à época, estaria sujeito a ser perseguido, demitido, torturado ou mesmo morto. Durante este período, o Brasil foi palco de diversas repressões políticas e gravíssimas violações a direitos humanos.

Com a finalidade de adotar uma postura democrática e efetivar a reintegração na sociedade daqueles que foram vítimas de tamanhos males, o Estado assumiu a responsabilidade de reparar os danos causados à cada um deles. Para esse fim, o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), posteriormente regulado pela Lei nº. 10.559/2002, prevê, como consequência da concessão da anistia, a reparação de natureza econômica.

Com o decorrer do tempo, surgiu o questionamento se a respectiva reparação seria suficiente para compensar os danos causados às vítimas das perseguições políticas realizadas no período ditatorial. Assim, iniciou-se a discussão acerca da reparação econômica prevista no artigo supracitado satisfazer ou não os danos morais e materiais sofridos pelos anistiados ou se, na verdade, ela estaria restrita à reparação dos danos materiais, o que daria abertura para a cumulação com os danos morais.

É importante notar que alcançada a resposta a respeito do assunto a que se discute, será possível contribuir com a própria eficácia da política pública implementada por meio dessa forma de reparação. De modo que, além de efetivar a reintegração dos perseguidos na sociedade, estar-se-á contribuindo também para a garantia dos direitos humanos e constitucionais, interesse não apenas das vítimas que vivenciaram os males já descritos, mas também de toda a sociedade.

Assim, o presente trabalho visa analisar a possibilidade de cumulação da reparação econômica, prevista nas legislações voltadas à regulação da anistia política, com os danos morais, sob o ângulo da responsabilidade civil do Estado e das diferenças dos institutos em questão. No que se refere à possibilidade de aplicação dos danos morais somados à prestação reparatória da anistia política, este tem sido um dos assuntos mais polêmicos enfrentados nos processos judiciais. O

trabalho a que se inicia, busca, a luz do instituto da responsabilidade civil do Estado e das legislações específicas estabelecidas ao longo da História, analisar criticamente os posicionamentos jurisprudenciais adotados.

Para tanto, no primeiro capítulo é feita a análise da progressão normativa ocorrida no Brasil acerca da anistia política, porém, não visa esgotar o tema em questão, mas unicamente demonstrar a conjuntura fático-normativa que desencadeou as reparações econômicas decorrentes da anistia política, a fim de certificar as razões pelas quais estas não englobam a reparação dos danos morais sofridos pelos perseguidos que, além de terem sido afastados de seus respectivos cargos, foram alvos das mais graves torturas imagináveis.

Feita a análise do itinerário normativo encarado pelos anistiados e, posteriormente, no segundo capítulo, da responsabilidade assumida pelo Estado em reparar os danos materiais e morais sofridos por muitos dos perseguidos pelos colaboradores deste regime ditatorial, pretende-se expor, no transcorrer do terceiro capítulo, os posicionamentos que têm sido defendidos pelas jurisprudências proferidas nos últimos anos, visando, ao final, demonstrar, a luz da responsabilidade civil do Estado e das legislações aplicadas, o entendimento que de fato encontra amparo jurídico nos dispositivos legais atinentes à anistia.

1 DA DITADURA MILITAR À ANISTIA POLÍTICA

Primeiramente, é importante mencionar que o presente capítulo tem por objetivo traçar a rota normativa trilhada pela anistia política, examinando as normas jurídicas mais relevantes na perspectiva dos direitos e garantias individuais conquistados desde a Constituição de 1946 até a Constituição de 1988, abordando, principalmente, a reconstrução dos direitos e garantias individuais decorrentes da implantação do atual regime democrático. Concluída esta etapa, será feita uma análise dos mecanismos reparatórios da anistia política sob a perspectiva da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional vigente.

Para compreender a fase atual vivenciada no Brasil acerca da anistia política, Danielle Nilin Gonçalves aborda quatro momentos que ressaltam as diferentes temporalidades e as lutas e sentidos de cada momento: a) a luta pela anistia política, instante em que buscou-se o reconhecimento dos direitos políticos e de expressão; b) a reivindicação ao trabalho, devido a necessidade de reintegração aos empregos; c) a busca pela publicitação, momento que visava divulgar e lutar pelo não-esquecimento de todo o ocorrido; e d) a procura do reconhecimento dos erros do Estado e pela indenização financeira e reparação simbólica, quando iniciou-se a conotação de que o Estado teria o ônus de compensar os perseguidos políticos¹. Além disso, Danyelle dispõe sobre mais um ponto interessante nessa análise:

Aliado ao quarto período, embora nem sempre caminhe junto, se vê a busca pelo estabelecimento da justiça e da 'verdade', exigida por grupos de perseguidos políticos, ao reivindicarem a abertura de arquivos públicos, dos documentos do exército, das polícias, dos institutos médicos legais, e também da devolução dos corpos, das comprovações dos atestados de óbitos, enfim, daquilo que se chama 'direito à verdade'².

Desta forma, como mencionado, cada momento histórico na Ditadura, incluindo as Constituições e Leis criadas nesse período, abordava um desses aspectos vivenciados pela anistia, o que demonstra a longa jornada percorrida pelos perseguidos a fim de terem seus direitos garantidos em meio ao regime ditatorial. Para tanto, foi necessário trilhar um percurso normativo político e extenso, como será demonstrado nos próximos tópicos.

¹ GONÇALVES, Danyelle Nilin. *O Preço do Passado: Anistia e reparação de perseguidos políticos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 25

² *Ibidem*, p. 25.

1.1 A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e os Atos Institucionais que estabeleceram as primeiras bases legais do regime ditatorial

Elaborada a partir da Assembleia Constituinte instalada em 2 de fevereiro de 1946, a Constituição de 1946 adotou como texto-base a Constituição de 1934, tendo como uma de suas principais preocupações impedir a atuação abusiva do Poder Executivo, razão pela qual a Constituição passou a prever, em seu art. 141, §4º, que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão individual”³. Como menciona Hermes Lima:

O constituinte de 46 teve, como o de 34, a mesma impressão de que caberia à Justiça a melhor parte no papel de conter, de domar o Executivo, de corrigir-lhe os excessos, de oferecer proteção aos indivíduos e aos direitos individuais contra esses exceções⁴.

Além da alteração mencionada, a Constituição adotou outros importantes instrumentos para impedir o autoritarismo do Poder Executivo, como, por exemplo, a proibição de delegação de poderes e a determinação da indenização prévia no âmbito das desapropriações. Com exceção dos instrumentos aqui mencionados, considerando seu aspecto formal, o Constituinte de 1946, essencialmente, nada inovou.

A adoção de tais medidas decorreu da necessidade de instrumentos que combatessem o autoritarismo, a fim de garantir os direitos e garantias individuais. Assim, em termos gerais, o artigo 141 dispôs, em seus parágrafos, uma listagem de princípios e direitos a serem abraçados, como, por exemplo, o princípio da igualdade, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, a Liberdade de manifestação de pensamento, a Liberdade de associação para fins lícitos, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, a garantia de ampla defesa do acusado, a extinção da pena de morte e a proibição de extradição por crime político ou de opinião.

Desta forma, o Estado brasileiro foi constituído sob o amparo do indivíduo e do Poder Público, visando afastar os atos abusivos do Poder Executivo e estruturar o país de forma que os direitos e garantias fossem estritamente respeitados. Contudo, apesar dos esforços da Assembleia Constituinte de 1946 e da rica

³ BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁴ LIMA, Hermes. “Espírito da Constituição de 1946”. In: ESTUDOS sobre a Constituição Brasileira, por Instituto de Direito Público e Ciência Política. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

estrutura normativa a que se dava início, a Constituição de 1946 não foi suficiente para impedir um novo Golpe em 1964, quando o general Olímpio Mourão Filho começou a movimentação de tropas de Juiz de Fora (MG) em direção ao Rio de Janeiro, dando início à Ditadura Militar.

Com isso, o então presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, tornou-se, inconstitucionalmente, o novo Presidente da República, substituindo João Goulart, o qual teve a vacância de seu antigo cargo declarada. Diante desse episódio, a cúpula das Forças Armadas, por meio de seus representantes, editou o Ato Institucional posteriormente conhecido por “AI-1”, que estabeleceu modificações como a realização de eleições indiretas para os cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente, a suspensão por seis meses de garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, a possibilidade de demitir, dispensar ou aposentar compulsoriamente quem ousasse atentar contra a segurança do país ou contra o regime democrático, e a viabilidade de suspensão dos direitos políticos por dez anos, bem como de cassação de mandatos legislativos, afastando a apreciação judicial desses atos. Maria Helena Moreira Alves assim afirma:

Foi concretizado o Golpe de Estado que terminou com o governo do Presidente João Goulart, e instituiu no Brasil o regime militar baseado na doutrina de guerra – ensinada pelos Americanos para combater o chamado ‘inimigo interno’ que poderia ser comunista. Ou seja, Doutrina de Segurança Nacional, cujo maior teórico foi o General Golbery do Couto e Silva, filósofo e principal mentor político dos anos militares⁵.

Por fim, ressalta-se que o artigo 1º do Ato Institucional ora tratado importou na alteração da Constituição de 1946 e das Constituições estaduais, determinando a revogação automática de toda e qualquer disposição que fosse contrária ao disposto no respectivo Ato. A justificativa apresentada no preâmbulo do artigo 1º do AI-1, foi a seguinte:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas⁶.

Os efeitos do AI-1 foram imediatos e acarretaram em uma grande desordem e

⁵ ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.

⁶ BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

perseguição em todo o país. De acordo com Roberto Ribeiro Martins, “o país transformou-se numa verdadeira prisão. Calcula-se em 50 mil o número de pessoas presas e indiciadas nos 763 Inquéritos Policiais-Militares – IPM’s instaurados”⁷, o que claramente demonstra que grande parte da população foi vítima da imposição do Ato Institucional que, na prática, acabou por esclarecer que o Brasil havia abraçado novamente o poder centralizado e os atos abusivos, sob o argumento de que tratava-se de uma “autêntica revolução” (preâmbulo do AI-1).

Observado o contexto fático em que o AI-1 foi instaurado, percebe-se claramente que o golpe de Estado criou uma ordem ilegítima e abusiva camuflada como uma busca por restauração do país, porém, na realidade, tratava-se de uma abolição dos direitos individuais a fim de substituí-los pela fomenta do governo militar de ditar suas próprias leis e limites, concentrando o poder e a administração do país, utilizando-se da violência, da opressão e de uma estrutura repressiva do Estado.

Já instaurado o regime militar, Castelo Branco, o então chefe do Estado-Maior do Exército, em 11 de abril de 1964, foi eleito para o cargo de Presidente da República, a fim de exercê-lo durante o período remanescente do mandato iniciado por Jânio Quadros, que concluiria seu mandato no começo do ano de 1966.

Em seguida, no ano de 1965, foi editado o Ato Institucional nº 2 – AI-2, o qual comportava determinações destinadas a controlar o Congresso Nacional e a representação política, bem como destinadas a limitar o Poder Judiciário, de forma a fortalecer o Poder Executivo⁸. Além do conteúdo previsto no AI-1, o segundo Ato Institucional regulamentou a cassação e ainda determinou a extinção dos partidos políticos.

Por fim, em 1966 foi editado o Ato Institucional nº 3 – AI-3, que estendeu as eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador e determinou a inaplicabilidade da apreciação judicial no que se refere as medidas adotadas por este Ato. Assim, deram-se os primeiros Atos Institucionais que estabeleceram as

⁷ MARTINS, 1978 apud YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar*. estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 (“Caso DOI/CODI/SP”). 2011. 87f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

⁸ MOREIRA, Alves 2005 apud YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar*. estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 (“Caso DOI/CODI/SP”). 2011. 87f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

bases legais do regime ditatorial. De acordo com Pedro Lenza:

Em conclusão, pode-se afirmar que a Constituição de 1946 foi suplantada pelo Golpe Militar de 1964. Embora continuasse existindo formalmente, o País passou a ser governado pelos Atos Institucionais e Complementares, com o objetivo de consolidar a 'Revolução Vitoriosa', que buscava combater e 'drenar o bolsão comunista' que assolava o Brasil⁹.

Desta forma, tendo em vista a série de Atos Institucionais apresentados e a demonstração do controle que estes exerciam, percebe-se que, apesar dos direitos e garantias previstos na Constituição de 1946, não foram suficientes para impedir que os integrantes do regime ditatorial prevalecessem sobre qualquer disposição legal instituída à época, de forma que a Constituição não passava de um texto formal, enquanto, na prática, a Ditadura era ampliada, conforme será demonstrado a seguir.

1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, o Ato Institucional nº 5 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969

Apesar da edição dos Atos Institucionais já mencionados anteriormente e das numerosas emendas realizadas na Constituição de 1946, chegou-se à conclusão de que esta já não atendia às exigências do país, razão pela qual foi instituído o Ato Institucional nº 4 – AI-4, o qual determinou a convocação extraordinária do Congresso Nacional a fim de dar origem à uma nova Constituição que de fato representasse a institucionalização dos ideais e princípios adotados pelo novo regime.

Dentre os direitos e garantias individuais previstos na Constituição de 1967, encontravam-se o princípio da igualdade, o princípio da legalidade, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, a livre manifestação do pensamento, a liberdade de reunião, dentre outros. Contudo, semelhante ao ocorrido com a Constituição de 1946, o governo ditatorial violou a maioria das garantias mencionadas, o que mostra claramente que a previsão constitucional não foi o suficiente para impedir o ultraje às normas e direitos fundamentais previstos na respectiva Constituição, objetivando institucionalizar definitivamente a perseguição política contra os opositores. Nas palavras de Paulo Bonavides:

A Constituição de 1967 manteve formalmente os mesmos direitos e garantias individuais, mas na prática contestou o texto adotado, deixando

⁹ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 123

para a lei ordinária (art. 150), estabelecer os termos em que seriam exercidos esses direitos 'visando à realização da justiça social e à preservação e ao aperfeiçoamento do regime democrático', segundo expunha o Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva no ofício que acompanhou o projeto oficial¹⁰.

Posteriormente, ainda no ano de 1967, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 314/1967, que estabeleceu a Lei de Segurança Nacional¹¹, a qual, abordando conceitos vagos, forneceu o respaldo legal que permitisse a perseguição arbitrária de qualquer forma de manifestação de oposição, criando um astuto sistema de repressão.

Independentemente da instauração da Lei de Segurança Nacional e de seu poder de repressão, diversos movimentos de oposição subsistiram, utilizando-se inclusive da luta armada. Em razão da forte oposição, o regime militar não cedeu, reagindo violentamente aos grupos que contrariavam seu regime, criando, inclusive, novos mecanismos de contenção dos radicais, motivo pelo qual, o então Presidente, Costa e Silva, editou o Ato Institucional nº 5 – AI-5, que, diferentemente dos Atos Institucionais anteriores, foi editado com o caráter permanente, ou seja, sem qualquer termo final de vigência.

Além de medidas como o confisco e a suspensão do habeas corpus e, ocasionalmente, dos direitos políticos, o AI-5 permitiu ao Presidente a possibilidade de decretar o recesso do Congresso, o que lhe viabilizaria legislar sobre todas as matérias. Como se não bastasse, o respectivo Ato Institucional determinou o afastamento da apreciação judicial de todos os atos praticados em conformidade com o disposto em suas determinações e passou a manusear a tortura como um integrante frequente do governo. Nesta linha, Boris Fausto afirmou o seguinte:

A partir do AI-5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos no funcionalismo, abrangendo muitos professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura aos meios de comunicação; a tortura passou a ser integrante dos métodos do governo¹².

Consecutivo ao AI-5, mais precisamente na data de sua edição, foi editado o

¹⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paulo de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra Política, 1989.

¹¹ BRASIL. *Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

¹² FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Universidade de Brasília, 2004.

Ato Complementar nº 38, cujo conteúdo foi direcionado a decretar o recesso do Congresso, já se valendo das permissões concedidas pelo Ato Institucional que acabara de ser criado, o que resultou em um regime que se tornava cada vez mais centralizado e controlador, sem qualquer tolerância com qualquer indivíduo que ousasse se opor aos ideias e princípios que foram estabelecidos a cada Ato editado, se valendo da violência e opressão para manter o controle.

Posteriormente ao então Presidente, Costa e Silva, ser acometido por um molesto derrame, foram editados diversos outros Atos Institucionais, os quais deram continuidade às determinações que ampliavam cada vez mais o controle militar, como, por exemplo a delegação da competência para julgar os crimes contra a segurança nacional para a justiça militar, bem como a suspensão das eleições e a possibilidade de as suspensões de direitos políticos serem cumuladas com a perda de qualquer cargo da administração, com a aposentadoria compulsória ou mesmo com a cessão imediata do exercício de qualquer mandato eletivo.

Em 1969, foi editado o Ato Institucional nº 12, por meio do qual atribui-se aos Ministros militares o exercício da Presidência da República até que sobrestasse o impedimento temporário do Presidente. Contudo, nesse mesmo período, o regime militar sofreu fragilidades e, ulteriormente, a Aliança de Libertação Nacional e o Movimento Revolucionário realizou o sequestro do embaixador dos Estados Unidos. Em consequência do cenário presenciado, foram editados os Atos Institucionais nº 13 e nº 14, os quais autorizaram o poder Executivo a banir qualquer brasileiro que, comprovadamente, se tornasse um infortúnio à segurança nacional, prevendo ainda a pena de morte, a prisão perpétua e o confisco.

Ademais, o regime militar não permitiu que os revolucionários subsistissem ilesos e contestou o sequestro executado pelos “rebeldes” com a expedição de uma nova Lei de Segurança Nacional, o Decreto-Lei nº 898 de 29 de setembro de 1969, o qual revogou o Decreto-Lei nº 314/1967 e, basicamente, fixou a pena de morte e a prisão perpétua em diversos tipos penais, além de tornar dispensável a defesa técnica do advogado e estabelecer que os crimes previstos nessa lei seriam inafiançáveis¹³.

Posteriormente a expedição do Decreto nº 898/1969, o regime militar reagiu

¹³ BRASIL. *Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Decreto-Lei/19651988/Del0898.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

com a edição da Emenda nº 1 à Constituição, que, em razão da grande quantidade de dispositivos, ficou conhecida por Constituição de 1969. Assim, a referida emenda consolidou as alterações legislativas decorrentes dos Atos Institucionais e Complementares até então editados, que, como será demonstrado, deram continuidade ao regime militar.

1.3 A Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia Política)

Desde a instauração do regime militar, a anistia política já era um discurso recorrente dos opositores à Ditadura. Já em 1964, escritores, como Alceu Amoroso de Lima, proclamavam que o então Presidente Castello Branco anistiasse os revoltosos¹⁴. Todavia, a consolidação da anistia política de forma ampla, geral e irrestrita só ocorreu na década de 1970, momento em que o regime ditatorial e a perseguição dos opositores atingiam toda a sociedade.

De acordo com Fabíola Brigante Del Porto, a primeira organização social voltada especificadamente para o amparo da anistia política surgiu em 1975¹⁵. A respectiva organização foi criada por Terezinha Godoy Zerbini e era denominada de Movimento Feminino pela Anistia, objetivando alcançar o apoio de todos que se identificassem com a ideia da anistia, visando atingir a união da nação, grande objetivo nacional¹⁶.

Diversas iniciativas frustradas, ainda em meados de 1977, previam a reversão dos militares e a readmissão de funcionários civis aos cargos dos quais haviam sido afastados. Contudo, os projetos eram elaborados de forma equivocada, pois, como afirmado por Glenda Mezarobba, “criticavam a oposição e os benefícios em

¹⁴ MARTINS, 1978 apud YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar*. estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 (“Caso DOI/CODI/SP”). 2011. 87f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

¹⁵ DEL PORTO, 2009 apud YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar*. estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 (“Caso DOI/CODI/SP”). 2011. 87f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

¹⁶ ZERBINE, 1979 apud YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar*. estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 (“Caso DOI/CODI/SP”). 2011. 87f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

potencial da Lei da Anistia”¹⁷, o que resultava em nada mais do que uma mera tentativa de modificação do cenário. Enquanto isso, embora não tivessem sido submetidos a nenhum processo formal, inúmeros civis e militares, vítimas de perseguições e ameaças, permaneciam nas mesmas condições.

Diante dos movimentos e manifestações acerca da necessidade de aplicação da anistia política, fundou-se, em 1978, o Comitê Brasileiro pela Anistia, o qual iniciou o “Programa Mínimo de Ação”, que tratou da exposição de sete pontos principais: cessação absoluta das torturas; soltura dos presos políticos e retorno dos cassados, banidos, exilados, aposentados e perseguidos políticos; elucidação da situação dos desaparecidos; recobrimento do *habeas corpus*; término do tratamento desumano utilizado contra os presos políticos; e luta persistente pela liberdade e garantias democráticas.

Contrariamente aos projetos que visavam a proposta de reversão e readmissão dos anistiados, a OAB dispunha que, em relação aos servidores civis e militares demitidos, a anistia projetada teria apenas o limitado efeito de converter as sanções aplicadas em aposentadoria, transferência para reserva ou reforma, e fazer computar o tempo corrido desde o afastamento para o cálculo provento da inatividade ou da pensão. Por essa razão, Mezarobba sustenta que “para a OAB, não se tratava de anistia, mas de simples autorização legal para o perdão individual, e sem o efeito retroativo, do servidor sancionado”¹⁸.

Até mesmo o projeto do governo, encaminhado pelo Presidente Figueiredo, dedicava boa parte de seus artigos ao tema em questão. Entretanto, esse projeto acabava por excluir diversas categorias, que, igualmente, por motivação política, foram afastadas de seus cargos. Por exemplo, as apreciações não incluíam os servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. Do mesmo modo, também ficaram de fora os estudantes punidos pelo regime militar, motivo pelo qual o projeto foi alvo de diversas críticas que buscavam sua modificação, a fim de que fosse incluído o cuidado à essas categorias que, da mesma forma que os militares, também foram objeto de perseguições. Nem mesmo os militares ficaram satisfeitos com o projeto em questão.

¹⁷ MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 109.

¹⁸ *Ibidem*, p. 109.

Seguida a posse de João Batista Figueiredo, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 14/79, o qual previa a concessão da anistia política. Uma vez aprovado, o projeto deu origem a Lei nº 6.683/79, que concedia anistia àqueles que cometeram crimes políticos ou conexos com estes, conforme o disposto no artigo 1º, §§ 1º e 2º da respectiva lei. Todavia, apesar dos esforços da oposição, a Lei de Anistia foi aprovada da maneira que o governo planejava:

A Lei da Anistia foi aprovada da maneira que o governo queria. Incapaz de abranger todos os distintos tipos de punição do regime militar, a Lei 6.683 acabou por condicionar o retorno ou reversão à ativa dos servidores civis e militares demitidos, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou retomados à existência de vaga e ao interesse da administração¹⁹.

Ademais, na prática, mesmo os servidores civis e militares que se enquadravam na Lei nº 6.683/79, não conseguiam alcançar a qualidade de anistiado político, uma vez que, para requerê-la, tinham que se submeter a exame médico e aguardar a demonstração de interesse público em sua reintegração. Assim, os Ministros responsáveis por aprovar tal tributo, muitas vezes, optavam por arquivar os pedidos. Da mesma forma, como levantado por Raimundo Costa, presidente do Movimento Democrático pela Anistia e Cidadania, “a lei previa a anistia aos praças, mas na prática ela não aconteceu porque a Marinha alegava que eles haviam sido expulsos por questões disciplinares”²⁰.

Ainda nesse mesmo contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985, a qual previu a livre criação de partidos políticos, assim como permitiu a associação de cidadãos a tais partidos. Em seguida, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte e reiterou a anistia concedida pela Lei nº 6.683/1979. Todavia, grande era o número de pontos a serem reparados. Nas palavras de Danyelle Nilin Gonçalves, “embora não se tenha um número oficial, calcula-se que, no Brasil, cerca de 60 mil pessoas foram perseguidas nos 21 anos em que durou o regime militar (1964-1985)”²¹.

¹⁹ MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 114.

²⁰ COSTA, 2003 apud MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 114.

²¹ GONÇALVES, Danyelle Nilin. *O Preço do Passado: Anistia e reparação de perseguidos políticos*

A emenda constitucional nº 26 apresentou um grande avanço na questão da anistia, determinando, no §3º de seu artigo 4º que “aos anistiados servidores civis e militares serão concedidas as promoções, na aposentadoria ou na reserva, ao cargo, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade”²². Desta forma, restou aos beneficiários a tarefa de encaminhar novos pedidos solicitando ao governo a adequação da norma.

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, período marcado pela mobilização popular em defesa da ampliação das liberdades democráticas, as deficiências da Lei de Anistia voltaram a ser objeto dos debates políticos. Então, com a Constituição de 1988, pela primeira vez, foi estabelecido ao anistiado algum tipo de reparação de natureza econômica, que, especificada no art. 8º do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), atendia a situação peculiar dos aeronautas atingidos.

Apesar do avanço normativo no que se refere à concessão de anistia política, ainda havia muita coisa sujeita ao progresso. Por essa razão, o seguinte tópico versará sobre os pontos relevantes da Constituição de 1988 e sobre as Leis Federais que solidificaram a postura no âmbito das violações de direitos humanos ocorridos durante a Ditadura.

1.4 A Constituição de 1988 e os atuais mecanismos reparatórios de anistia política previstos no ordenamento jurídico brasileiro

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, foi o grande marco da redemocratização do Estado brasileiro e se destinou sobretudo a garantir o exercício pleno da cidadania, sob a perspectiva individual, buscando assegurar também a governabilidade no contexto de crise política advinda do término do regime ditatorial, sob a perspectiva estatal. Nas palavras de Paulo Bonavides:

A promulgação da nova Carta representa, por conseguinte, um marco, mas não representa ainda o coroamento de todo o processo de reconstitucionalização ou mudança. Com efeito, estamos unicamente passando de uma a outra transição, a saber, da transição discricionária para a transição constitucional, do governo de um só poder para o governo dos

no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 20.

²² BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

três poderes, do regime do decreto-lei para o regime da Constituição²³.

Além de ter trazido disposições significativas, a Constituição de 1988 previu tanto os clássicos direitos civis e políticos quanto os chamados *novos direitos*, os quais incluem os direitos das mulheres, das crianças, dos deficientes, dos idosos, dentre outros. Do mesmo modo, a referida Constituição vedou a tortura, dando a ela um tratamento especial das outras formas de crime, tornando-a, inclusive, imprescritível, de forma que não caberia a aplicação de prescrição a este crime.

No que se refere ao instituto da anistia política, diferente da anistia prevista na Lei nº 6.683/1979, que não especificou seus destinatários e abrangeu apenas o período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de Agosto de 1979, o artigo 8º do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fez referência tão somente aos perseguidos políticos, ou seja, aqueles que de fato foram “atingidos” pelo controle arbitral desumano do regime militar, além de ter abrangido o período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, abrangendo um período mais amplo. Como dispõe Mezaborra:

O artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias permitiu que a questão da anistia avançasse mais um pouco, não só reafirmando o direito à promoção, estabelecido na Emenda nº 26, como também assegurando esse direito aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, foram punidos durante o regime militar. Com o ADCT, também ampliou-se o período de compreensão do benefício da anistia, que passou a ser de 18 de setembro de 1946 até a data de promulgação da Constituição²⁴.

Ocorre que, apesar da previsão de reparação econômica aos atingidos pelas portarias mencionadas, para dispor da indenização, prevista na nova Carta, eles teriam de aguardar a elaboração de uma lei nesse sentido. Em contrapartida, as Forças Armadas buscavam, a qualquer custo, derrubar qualquer emenda que alterasse a Lei de Anistia. Isso porque “os militares viam nessa possibilidade não apenas uma negação efetiva e completa do quadro político em que se sustentou a Revolução e o regime militar, mas também uma ameaça aos princípios da hierarquia

²³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paulo de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra Política, 1989.

²⁴ MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 119.

e da disciplina”²⁵.

No contexto dos efeitos da anistia política prevista no artigo 8º do ADCT, foram criadas duas leis reparatórias na esfera federal. A primeira refere-se a Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, a qual sofreu alterações pela Lei nº 10.536, de 14 de agosto de 2002, assim como da Lei nº 10.875, de 1º de junho de 2004. Já a segunda lei reparatória criada refere-se a lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, a qual consistiu na conversão da Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002.

A Lei nº 9.140/1995 ficou conhecida por Lei dos Desaparecidos Políticos, reconhecendo como mortos os desaparecidos em razão de participação em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Além disso, a respectiva lei constituiu a “Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos”, com o objetivo de inspecionar outras denúncias elaboradas por meio de requerimentos feitos por familiares, assim, estes teriam direito ao recebimento de indenização.

Quase treze anos após a promulgação da Constituição de 1988, a MP nº 2.151 pretendia regulamentar o artigo 8º do ADCT, beneficiando um grande número de militares punidos por infrações disciplinares e encerrando o processo de anistia iniciado em agosto de 1979. A medida provisória em questão, estabeleceu quatro direitos gerais ao anistiado: a declaração de anistiado; a reparação econômica; a contagem de tempo de afastamento, para fins previdenciários; e o fim de curso interrompido ou diploma no exterior.

Porém, apesar das alterações previstas na MP nº 2.151, esta não agradou completamente os anistiados, que tinham como principal crítica o fato de que a referida medida remetia os ex-perseguidos ao regime de reparação por prestação única, a qual não poderia ultrapassar cem mil reais. Ademais, outra crítica frequente era a ausência do direito à reparação econômica aos respectivos quadros funcionais. Por essas razões, a discussão entre parlamentares e entidades representativas dos anistiados se manteve.

A edição da medida provisória nº 2.151 também previa a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, de uma comissão de anistia, que estaria destinada a examinar requerimentos não acolhidos pelo governo e assessorar o ministro em

²⁵ OLIVEIRA, 1994 apud MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 119.

suas decisões. Assim, para fazer jus a reparação econômica, bastaria encaminhar um requerimento ao presidente da comissão, anexando os documentos necessários. O requerimento poderia ser feito, inclusive, pelos herdeiros da vítima da perseguição.

Finalmente, em 13 de novembro de 2002, o senador Ramez Tebet, como presidente da mesa do Congresso Nacional, promulgou a Lei nº 10.559/2002, a qual foi responsável por estabelecer o Regime do Anistiado Político, que compreendeu a concessão da anistia política, a reparação econômica, a contagem do tempo em que o anistiado foi afastado de seu exercício profissional e o fim do curso. Além disso, “outro direito assegurado pela Lei nº 10.559/2002 foi a reintegração aos cargos ocupados anteriormente de todos aqueles que foram afastados em processos administrativos instalados com base na legislação de exceção, sem direito à própria defesa”²⁶.

Promulgada a Lei 10.559/2002, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, já prevista na medida provisória mencionada, passou por uma grande reforma em sua estrutura, sendo incumbida de analisar os requerimentos de anistia e auxiliar o Ministro de Estado da Justiça em suas decisões acerca do tema ora discutido, de forma a agilizar o processo de concessão das indenizações, teoricamente representando um grande avanço àqueles que buscavam uma indenização pelas perseguições sofridas.

De acordo com a Lei nº 10.559/2002, a indenização devida aos anistiados políticos será concedida através de prestação única, nos casos em que não for demonstrado vínculo laboral durante o regime, ou através de prestação mensal, permanente e continuada, no caso de ficar demonstrado vínculo laboral à época do regime. Além disso, vale mencionar que a reparação única consiste no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição, enquanto a prestação mensal, permanente e continuada corresponde ao valor integral da remuneração que o anistiado receberia caso na ativa estivesse.

Assim, diversas foram as indenizações pagas pelo Estado aos perseguidos políticos à época da Ditadura. Em geral, esses foram os mecanismos reparatórios criados a fim de reestabelecer a situação dos anistiados. Todavia, ainda existem

²⁶ MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003. p. 134.

brechas a serem preenchidas, dentre elas a questão da possibilidade de cumulação desses mecanismos de reparação com os danos morais previstos na Constituição Federal de 1988, tema fortemente discutido nas decisões proferidas nos dias atuais, uma vez que os dispositivos legais utilizados não especificam a solução de tal divergência, que, destaca-se, será objeto de pesquisa e de proposta de solução até o fim do presente trabalho.

2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Como já explicitado anteriormente, o Estado assumiu a responsabilidade de reparar os danos sofridos pelos anistiados políticos no âmbito das perseguições, prisões, exílios, desaparecimentos forçados, torturas e mortes que aconteceram no período da Ditadura Militar, principalmente a fim de evitar que novas violações aos direitos humanos viessem a se repetir. Desse modo, torna-se essencial o estudo e análise do instituto da responsabilidade civil do Estado, das suas mais relevantes espécies para o desenvolvimento do tema aqui apresentado e dos seus pressupostos gerais, bem como das consequências de se encarregar de tal tarefa, o que se dará no presente capítulo.

Antes de versar acerca da responsabilidade do Estado no âmbito da anistia política, é de extrema importância entender o instituto da responsabilidade civil como um todo, as diferentes espécies de responsabilidade e seus pressupostos gerais, os quais devem ser demonstrados para a existência de um dever de indenizar.

Assim, o primeiro, o segundo e o terceiro tópico retratam as informações consideráveis sobre tais aspectos, tanto no âmbito da responsabilidade como um todo, como no âmbito da responsabilidade do Estado, analisando, inclusive, aspectos relevantes sobre os danos morais. Por fim, o quarto e último tópico do presente capítulo adentra na responsabilidade do Estado em indenizar os danos sofridos no campo da anistia política propriamente dita.

2.1 Considerações sobre a responsabilidade civil: conceito, espécies mais relevantes e pressupostos gerais

Inicialmente, antes de tratar do conceito da responsabilidade civil de maneira geral, cabe destacar, neste momento a importância desse instituto, uma vez que a sociedade é composta por inúmeras pessoas. Inclusive, o Estado também é regido por pessoas, o que, sem dúvida alguma, aumenta a probabilidade de danos. Conforme dispõe Paulo Nader, “onde o homem, a possibilidade de danos a outrem”²⁷. Desse modo, é indispensável a existência de um mecanismo que

²⁷ NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil: Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7. p. 3. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=6da00d11-aaa2-47d3-a1e1-bce82be36b63%40sessionmgr4007&hid=4213&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnlmc2l0ZT1lZHMtGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007690&db=edsmib>>. Acessado em: 3 jun. 2017.

acompanhe a civilização, busque manter um equilíbrio e estabeleça princípios e elementos de reparação. Desse modo, vê-se a grande importância que a responsabilidade civil exerce na sociedade.

2.1.1 Conceito de responsabilidade civil

A responsabilidade civil parte da ideia de que todo aquele que viola um dever jurídico, através de um ato lícito ou ilícito, tem o dever de reparar, pois é dever jurídico originário de todos não causar dano a outrem, sob pena do dever sucessivo de repará-lo²⁸. No que se refere ao conceito de responsabilidade civil, Rui Stoco assim afirma:

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana²⁹.

Assim, percebe-se que se a conduta de um indivíduo resultar em dano a outrem, haverá o dever de reparação, de modo que haja um retorno ao *status quo*, conforme o disposto nos artigos 186 e 927 do Código Civil, que assim prevê: “aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência violar e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral comete ato ilícito” e “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”³⁰. O mesmo é defendido pelo autor Sérgio Cavalieri Filho, que entende a responsabilidade como um dever jurídico sucessivo consequente à violação da obrigação, que é o dever jurídico originário³¹. Conforme o entendimento de Carlos Alberto Bittar:

O lesionamento a elementos integrantes da esfera jurídica alheia acarreta ao agente a necessidade de reparação dos danos provocados. É a responsabilidade civil, ou obrigação de indenizar, que compele o causador a arcar com as consequências advindas da ação violadora, ressarcindo os prejuízos de ordem moral ou patrimonial, decorrente de fato ilícito próprio, ou de outrem a ele relacionado³².

A ideia de o causador do dano reparar os prejuízos causados pela sua conduta, resulta na necessidade fundamental de se restabelecer o equilíbrio que

²⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas, 2008. p.2.

²⁹ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: Doutrina e jurisprudência*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

³⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p.13-14.

³¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

³² BITTAR, Carlos Alberto. *Curso de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

estava presente antes da conduta do agente, ou seja, pretende-se restabelecer o *statu quo ante*. Isso se faz através da fixação de uma indenização proporcional ao dano sofrido. Conforme esclarecido por Sergio Cavaliere Filho, indenizar pela metade ou mesmo limitar a reparação é impor à vítima que suporte o resto dos prejuízos não indenizados³³. Inclusive, ao tratar sobre o assunto, o artigo 944 do Código Civil dispôs que “a indenização mede-se pela extensão do dano”, o que confirma a ideia da reparação integral do dano causado.

2.1.2 *Espécies relevantes de responsabilidade civil*

A responsabilidade civil pode ser observada sob diversos ângulos, dentre os quais quanto ao fato gerador, onde a responsabilidade pode ser caracterizada como contratual ou extracontratual; e quanto ao seu fundamento, momento em que se fala em responsabilidade subjetiva ou objetiva. Enquanto a primeira é causada por conduta culposa *lato sensu*, que abrange a culpa *stricto sensu* e o dolo, a segunda prescinde da culpa, aplicando-se aos casos previstos em lei.

A diferenciação entre as modalidades de responsabilidade contratual e extracontratual advém da observância ao fato gerador. Isso porque a violação, que resulta no dano a outrem, nas palavras de Sergio Cavaliere Filho, “tem como fonte uma relação jurídica obrigacional preexistente, isto é, um dever oriundo de contrato, ou, por outro lado, pode ser por causa geradora uma obrigação imposta por preceito geral de Direito, ou pela própria lei”³⁴. Considerando essas possíveis diferentes fontes de relação jurídica obrigacional, a doutrina diferencia a responsabilidade civil entre contratual e extracontratual. Sobre tal diferenciação, Carlos Roberto Gonçalves expõe o seguinte entendimento:

Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal, e, na contratual, descumpre o avençado, tornando-se inadimplente. Nesta, existe uma convenção prévia entre as partes que não é cumprida. Na responsabilidade extracontratual, nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano, quando este pratica o ato ilícito³⁵.

Em outras palavras, no que se refere ao fato gerador, a responsabilidade contratual exige a existência de uma relação contratual preexistente entre a vítima

³³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 26.

³⁴ *Ibidem*, p. 26.

³⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p.44.

do dano e o agente responsável pela conduta causadora do prejuízo, enquanto a responsabilidade extracontratual não tem como fato gerador um contrato, uma vez que até o momento do acontecimento que gerou tal responsabilidade não existia qualquer relação entre a vítima do dano e o agente causador. Porém, em razão da ideia da responsabilidade civil, onde todo dano causado deve ser ressarcido, também restará presente o instituto em questão.

No que tange a distinção entre a responsabilidade civil subjetiva e a objetiva, Carlos Roberto Gonçalves também elucida que a primeira se configura “quando se esteia na ideia de culpa”, ou seja, “a prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável”³⁶, enquanto a segunda “decorre de norma legal expressa ou da análise da atividade pelo julgador”³⁷. Sobre esta última, Carlos Roberto Gonçalves assim afirma:

A lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano independentemente de culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou “objetiva”, porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexos de causalidade. Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexos de causalidade, independentemente de culpa³⁸.

Desse modo, a responsabilidade subjetiva depende da demonstração de dolo ou culpa, que compõem um elemento indispensável para a caracterização da responsabilização. Por outro lado, a responsabilidade objetiva renuncia o dolo ou culpa e pauta-se inteiramente nos aspectos legal ou jurisprudencial, ou seja, independentemente do agente ter realizado a conduta com a intenção de lesionar a vítima do dano ou mesmo através da negligência, imprudência ou imperícia, uma vez prevista em lei ou havendo entendimento jurisprudencial nesse sentido, estará configurado o dever de indenizar. Inclusive, sobre a responsabilidade objetiva, Sílvio de Salvo Venosa destaca a seguinte informação:

Ainda, quanto à responsabilidade objetiva, é importante mencionar que os tribunais passaram a admitir o que a doutrina atualmente denomina *responsabilidade objetiva agravada*. Diz respeito a riscos específicos que merecem uma indenização mais ampla, de evidente cunho punitivo. Como regra, não existem princípios com específica referência a ela nos textos legais, sendo uma criação jurisprudencial, mormente no âmbito da responsabilidade da Administração. [...] A responsabilidade objetiva, ou

³⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p. 48.

³⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. p.7. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6161/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

³⁸ GONÇALVES op. cit. p. 48.

responsabilidade sem culpa, somente pode ser aplicada quando existe lei expressa que a autorize ou no julgamento do caso concreto, na forma facultada pelo parágrafo único do art. 927. Portanto, na ausência de lei expressa, a responsabilidade pelo ato ilícito será subjetiva, pois esta é ainda a regra geral no direito brasileiro. Em casos excepcionais, levando em conta os aspectos da nova lei, o juiz poderá concluir pela responsabilidade objetiva no caso que examina³⁹.

Observados os argumentos de Sílvio Salvo Venosa, percebe-se, portanto, que a doutrina admite a responsabilidade objetiva não apenas nos casos expressamente previstos em lei, mas também em casos excepcionais que apresentem riscos específicos que mereçam uma indenização mais ampla, situações onde a jurisprudência ficará encarregada de analisar o caso concreto.

2.1.3 Pressupostos gerais da responsabilidade civil

Para o reconhecimento da responsabilidade civil, instituto tratado no presente capítulo, é necessário atender a determinados requisitos, sem os quais, não há o que se falar em responsabilidade civil. Destaca-se, neste ponto, que a presença de tais pressupostos é indispensável, independentemente da espécie de responsabilidade. Sobre o assunto, Nehemias Domingos de Melo assim afirma:

Quer dizer, para fazer surgir o dever indenizatório, a vítima deverá demonstrar que houve, cumulativamente: um ato ilícito possível de ser atribuído a uma pessoa (responsabilidade subjetiva) ou ao responsável pela atividade (responsabilidade objetiva); um dano possível de ser aferido (moral ou material); e um nexo que ligue o dano ao agente ou responsável pela atividade⁴⁰.

Além disso, Sílvio de Salvo Venosa dispõe que “decantados esses dispositivos e essa matéria, verifica-se que neles estão presentes os requisitos para a configuração do dever de indenizar: *ação ou omissão voluntária, relação de causalidade ou nexo causal, dano* e, finalmente, *culpa*”⁴¹. Em harmonia com este autor, Carlos Roberto Gonçalves afirma que a análise do artigo 186 do Código Civil “evidencia que quatro são os elementos essenciais da responsabilidade civil: ação ou omissão, culpa ou dolo do agente, relação de causalidade e o dano

³⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. p.16-17. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6/16!/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁴⁰ MELO, Nehemias Domingos de. *Lições de Direito Civil: Obrigações e responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. v. 2. Disponível em: <<http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=3&sid=733ca191-45aa-486c-bf9e-4378d4dd6c5f%40sessionmgr101&hid=112&bdata=Jmxbmc9cHQYnImc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007168&db=edsmib>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁴¹ VENOSA op. cit. p. 7.

experimentado pela vítima”⁴².

Assim, percebe-se que a doutrina majoritária estabeleceu quatro pressupostos gerais para a configuração da responsabilidade, quais sejam: conduta do agente ou responsável, dano, nexos de causalidade e culpa ou dolo, sendo este último elemento dispensável em alguns casos, conforme será demonstrado posteriormente.

Primeiramente, quanto a conduta do agente, Sílvio de Salvo Venosa dispõe que “na realidade, o que se avalia geralmente em matéria de responsabilidade é uma conduta do agente, qual seja, um encadeamento ou série de atos ou fatos, o que não impede que um único ato gere por si o dever de indenizar”⁴³. O autor também afirma o seguinte:

Nesse âmbito, uma pessoa é responsável quando suscetível de ser sancionada, independentemente de ter cometido pessoalmente um ato antijurídico. Nesse sentido, a responsabilidade pode ser direta, se diz respeito ao próprio causador do dano, ou indireta, quando se refere a terceiro, o qual, de uma forma ou de outra no ordenamento, está ligado ao ofensor. Se não puder ser identificado o agente que responde pelo dano, este ficará irressarcido; a vítima suportará o prejuízo⁴⁴.

Ademais, Carlos Roberto Gonçalves também afirma que “a responsabilidade pode derivar de ato próprio, de ato de terceiro que esteja sob a guarda do agente, e ainda de danos causados por coisas e animais que lhe pertençam”⁴⁵. Assim, verifica-se que a conduta praticada pelo agente, por si só, não é suficiente para gerar o instituto da responsabilidade. É necessário que essa conduta gere um dano e que haja um elo entre eles, o que seria o nexo causal.

No que se refere ao dano, Sílvio de Salvo Venosa esclarece que este “consiste no prejuízo sofrido pelo agente”⁴⁶. Além disso, o autor também esclarece que:

Cuida-se, portanto, do dano injusto, aplicação do princípio pelo qual a ninguém é dado prejudicar outrem (*neminem laedere*) (Baptista, 2003:47). Em concepção mais moderna, pode-se entender que a expressão *dano injusto* traduz a mesma noção de *lesão a um interesse*, expressão que se tor na mais própria modernamente, tendo em vista o vulto que tomou a responsabilidade civil⁴⁷.

⁴² GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p. 52.

⁴³ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. p. 6. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6/16!/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁵ GONÇALVES *op. cit.* p. 52.

⁴⁶ VENOSA *op. cit.* p. 44.

⁴⁷ VENOSA *op. cit.* p. 44.

No que diz respeito ao nexo de causalidade, este consiste na ligação entre a conduta do agente e o dano causado. É certo que para a caracterização da responsabilidade civil é indispensável a demonstração desse liame que une os demais pressupostos. Ora, não havendo demonstração de que houve dano e de que este foi causado pelo agente de quem se exige a reparação, não há o que se falar em responsabilização. Desse modo, não resta suficiente demonstrar que houve dano e imputá-lo à um agente. É indispensável que haja um elo entre a conduta desse agente e o prejuízo, o que ilustra a figura do pressuposto de nexo de causalidade. Sobre o assunto, Sílvio de Salvo Venosa exorta o seguinte:

É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que se conclui quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexo causal. Se a vítima, que experimentou um dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida. Nem sempre é fácil, no caso concreto, estabelecer a relação de causa e efeito⁴⁸.

Do mesmo modo, Carlos Roberto Gonçalves firma que a relação de causalidade “é a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. [...] Se houve o dano, mas sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, inexistente a relação de causalidade e também a obrigação de indenizar”⁴⁹.

Por fim, vale destacar um último pressuposto que tem sido dispensado por muitos doutrinadores que entendem que, com o nascer da responsabilidade objetiva, a culpa passou a ser prescindível. Contudo, apesar da existência de tal entendimento, esta ainda é considerada em diversos casos, os quais também trabalham com a ideia da culpa presumida, através da ampliação de sua interpretação. Assim, a depender do caso ou da existência de excludentes de nexo causal, pode se falar na adoção da culpa presumida ou mesmo em sua abdicação. Para Sílvio de Salvo Venosa:

Ao analisarmos especificamente a culpa lembremos a tendência jurisprudencial cada vez mais marcante de alargar seu conceito, ou de dispensá-lo como requisito para o dever de indenizar. Surge, destarte, a noção de culpa presumida, sob o prisma do dever genérico de não prejudicar (*Direito civil: parte geral*, seção 29.2). Esse fundamento fez surgir a teoria da responsabilidade objetiva, presente na lei em várias

⁴⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. p. 62. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6/16/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁴⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p. 54.

oportunidades, que desconsidera a culpabilidade, ainda que não se confunda a culpa presumida com a responsabilidade objetiva⁵⁰.

Portanto, pode-se extrair do respectivo texto que, apesar de parte da tendência jurisprudencial e doutrinária dispensar a culpa como requisito para a configuração da responsabilidade civil, também é possível se falar em culpa presumida, o que, nos termos de Sívio Salvo Venosa, observado como dever genérico de não prejudicar, gerou a teoria da responsabilidade objetiva.

2.2 Principais aspectos dos danos morais

Antes de partir para a análise da finalidade dos danos morais, nada mais válido do que entender no que consiste esse instituto. Afinal, para iniciar a discussão da possibilidade de sua cumulação com a reparação econômica prevista no artigo 8º do ADCT, regulado pela Lei nº. 10.559/2002, é necessário conhecer seu conceito, base legal e finalidade, aspectos estes que abrangerão a discussão que se desenvolve no presente trabalho.

Em primeiro lugar, vale destacar que a dignidade da pessoa humana foi um dos fundamentos basilares consagrados pela Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 1º, inciso III. Trata-se de um princípio essencial, uma garantia fundamental e a essência dos direitos personalíssimos. Desse modo, o referido princípio desencadeou uma carga maior para os danos morais. Em segundo lugar, vale mencionar as palavras de Sergio Cavaliere Filho, segundo o qual o dano moral pode ser conceituado por dois aspectos distintos:

Em sentido estrito dano moral é violação do direito à dignidade. E foi justamente por considerar a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem colorário do direito à dignidade que a Constituição inseriu em seu art. 5º, V e X, a plena reparação do dano moral. [...] Em sentido amplo dano moral é violação de algum direito ou atributo da personalidade. [...] Resulta daí que dano moral, em sentido amplo, envolve esses diversos graus de violação dos direitos da personalidade, abrange todas as ofensas à pessoa, considerada esta em suas dimensões individual e social, ainda que sua dignidade não seja arranhada⁵¹. [grifo nosso]

Da leitura desse trecho, percebe-se que o dano moral não se restringe à sofrimento e dor, sendo estes apenas consequência, mas abrange a proteção dos

⁵⁰ VENOSA, Sívio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. p. 7. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6/16!/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁵¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 108-109.

bens personalíssimos. Por essa razão, Sergio Cavaliere Filho define o dano moral como “uma agressão a um bem ou atributo da personalidade”⁵². Na verdade, o dano moral é configurado com a violação dos bens personalíssimos e possui como finalidade obrigar o causador deste dano a reparar a vítima com o pagamento de um valor em pecúnia. Persebe-se, portanto, que o reconhecimento de danos morais visa compensar a violação dos referidos bens.

Por último, vale destacar que o dano moral está expressamente previsto na Constituição Federal, nos incisos V e X do artigo 5º⁵³, que assegura a todos os cidadãos o direito a indenização nos casos de dano material ou moral decorrentes da violação dos direitos previstos nos dispositivos em questão. Desse modo, conclui-se que a indenização por danos morais consiste em um direito fundamental, que, inclusive, pode ser cumulado com a indenização por danos materiais, conforme entendimento já sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça por meio do enunciado da súmula 37⁵⁴.

2.3 Ponderações acerca da responsabilidade civil do Estado

Inicialmente, para compreender os deveres incluídos na tarefa abraçada pelo Estado, é crucial entender o significado e as principais características da responsabilidade civil do Estado. Assim, o presente capítulo objetiva demonstrar o cenário jurídico da responsabilidade civil estatal e apresentar o tema da responsabilidade civil extracontratual objetiva do Estado, assunto este que, apesar de muito explorado pelos autores administrativistas, não consegue ser acompanhado em razão da constante evolução jurisprudencial que muda seus contornos constantemente. De acordo com a autora Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Quando se fala em responsabilidade do Estado, está-se cogitando dos três tipos de funções pelas quais se reparte o poder estatal: a administrativa, a jurisdicional e a legislativa. Fala-se, no entanto, com mais frequência, de responsabilidade resultante de comportamentos da Administração Pública, já que, com relação aos Poderes Legislativo e Judiciário, essa responsabilidade incide em casos excepcionais⁵⁵.

⁵² CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 109.

⁵³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 37*. São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp?&b=SUMU&p=true&l=10&i=541>>. Acesso em 29 jun. 2017.

⁵⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Em um primeiro momento, como narrado pelo autor Paulo Nader, “o Estado, além de não assumir a sua condição de mentor da justiça nos casos de danos interindividuais, entregues à reação instintiva das vítimas, não reconhecia a responsabilidade própria”⁵⁶. Desse modo, a responsabilidade do Estado dificilmente era constatada, conforme se observa a seguir, nos termos do autor Carlos Roberto Gonçalves:

A responsabilidade civil do Estado é considerada, hoje, matéria de direito constitucional e de direito administrativo. Em sua evolução, podemos observar que, nos primórdios, subsistia o princípio da irresponsabilidade absoluta do Estado (The King can do no wrong). Após passar por vários estágios, atingiu o da responsabilidade objetiva, consignada no texto constitucional em vigor, que independe da noção de culpa⁵⁷.

Contudo, com o decorrer do tempo, o Estado passou a adotar uma postura mais sociável e justa, assumindo a responsabilidade dos prejuízos causados pelos agentes públicos. Tanto o é, que a Constituição da República de 1988 determinou expressamente que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes que, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”⁵⁸, enquadrando-se no âmbito da responsabilidade civil objetiva.

Em razão do exposto, o autor Carlos Roberto Gonçalves afirma que “não se exige, pois, comportamento culposo do funcionário. Basta que haja o dano, causado por agente do serviço público agindo nessa qualidade, para que decorra o dever do Estado de indenizar”⁵⁹. Sobre essa evolução, Paulo Nader esclarece a razão da constate alteração no entendimento:

As reflexões encetadas no âmbito da Ciência do Direito e da Ciência Política induziram à revisão na postura do Estado em face do ordenamento jurídico. Ao absolutismo, que situava o Estado apenas como um centro de poder e de direitos, envolvido em uma aura de imunidade, seguiu-se o Estado de Direito, visão humanista que situa o titular da soberania como ente portador de direitos e obrigações. No mundo contemporâneo a evolução alcançou o chamado *Estado Democrático de Direito*, que possui como fundamento básico a *dignidade da pessoa humana*. Todo o arcabouço jurídico deve ser

⁵⁶ NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil: Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7. p. 343. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=6da00d11-aaa2-47d3-a1e1-bce82be36b63%40sessionmgr4007&hid=4213&bdata=Jmxhbm9cHQYnlm210ZT1lZHMtGIZZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007690&db=edsmib>>. Acessado em: 3 jun. 2017.

⁵⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p. 154.

⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 37, §6º. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁵⁹ GONÇALVES op. cit. p. 155.

construído preservando este *valor maior*⁶⁰.

Assim, percebe-se que uma vez alcançado o Estado Democrático, cuja estrutura voltou-se para a dignidade da pessoa humana, a Administração Pública passou a ser portadora de direitos e obrigações, respondendo pelos atos praticados por seus agentes. Desse modo, o Estado, considerado como garantidor e mantenedor da sociedade como um todo, passou a abraçar a teoria do risco administrativo, que adota a visão da responsabilidade objetiva. Sobre o assunto, o autor Flávio Tartuce assim afirma:

Voltando especificamente à responsabilidade do Estado, trata-se de responsabilidade objetiva, não se discutindo sequer se houve culpa do funcionário, agente ou preposto do Poder Público. Na verdade, a culpa do agente serve apenas para fixar o direito de regresso do Estado contra o responsável direto pelo evento. Dessa forma, vigora a *teoria do risco administrativo*, que gera uma responsabilidade objetiva mitigada, uma vez que pode ser afastada ou diminuída pela culpa exclusiva ou concorrente da vítima, o que não ocorre na responsabilidade objetiva plena ou integral (*teoria do risco integral*)⁶¹.

Do mesmo modo, o Código Civil de 2002 também acolheu a existência de responsabilização objetiva do Estado, determinando que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”⁶². Acerca dessa visão da responsabilidade civil do Estado, Carlos Roberto Gonçalves faz o seguinte esclarecimento:

A Constituição Federal adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Poder Público, mas sob a modalidade do risco administrativo. Desse modo, pode ser atenuada a responsabilidade do Estado, provada a culpa parcial e concorrente da vítima, e até mesmo excluída, provada a culpa exclusiva da vítima²²⁷. Não foi adotada, assim, a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, que obrigaria sempre a indenizar, sem qualquer excludente. [...] abrange o § 6o do art. 37 da CF a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal, Municípios e autarquias; dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; das empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades privadas, quando no

⁶⁰ NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil: Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7. p. 343. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=6da00d11-aaa2-47d3-a1e1-bce82be36b63%40sessionmgr4007&hid=4213&bdata=Jmxhbm9c9cHQtYnlmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007690&db=edsmib>>. Acessado em: 3 jun. 2017.

⁶¹ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 2. p.502. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=772a2a35-a83e-4c16-8e49-3d4070780c53%40sessionmgr4007&hid=4111&bdata=Jmxhbm9c9cHQtYnlmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007738&db=edsmib>>. Acesso em 3 jun. 2017.

⁶² BRASIL. *Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Art. 43, §6º. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

exercício de serviço público e por dano diretamente causado pela execução desse serviço, para cuja caracterização exclui-se o critério orgânico ou subjetivo⁶³.

Diante dos argumentos até aqui elencados, percebe-se que, ao longo dos anos, ao assumir uma postura de mantenedor da sociedade, o Estado adotou a teoria da responsabilidade objetiva, abraçando sua responsabilidade nos casos de danos causados por seus agentes ou prepostos, salvo se fosse possível demonstrar a culpa exclusiva da vítima. Inclusive, tal responsabilidade inclui danos morais e materiais, como será demonstrado no próximo tópico.

2.4 A responsabilidade civil do Estado de reparar os danos materiais e morais causados aos anistiados políticos no período da Ditadura Militar

Tendo em vista as considerações feitas nos tópicos anteriores, observa-se que, levando em consideração a relação existente entre os anistiados políticos e os entes que os perseguiram, estar-se-á diante da espécie de responsabilidade extracontratual. Do mesmo modo, foi esclarecido no tópico anterior que o Estado responde objetivamente pelas condutas praticadas pelos entes públicos e privados que compõem a Administração Pública. Assim, quando se fala na responsabilidade civil do Estado em reparar os danos causados em razão de perseguição política, fala-se na responsabilidade extracontratual objetiva. Assim, uma vez demonstrado o dano causado por um agente da Administração Pública e demonstrado o nexo causal entre eles, restará caracterizada a responsabilidade civil do Estado, o qual fica responsável por indenizar o anistiado político.

Sobre o assunto, Danyelle Nilin Gonçalves afirma que, no âmbito da anistia política, “as demandas atuais são pela reparação histórica e pela preservação dessa memória, pela abertura de arquivos, pela ‘restauração da verdade’, pela justiça, pelo ressarcimento de anos e carreiras profissionais destruídas, por empregos e oportunidades perdidas, pelos sofrimentos vividos na clandestinidade, no exílio e pelas torturas vividas nas prisões”⁶⁴.

⁶³ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4. p. 155-159.

⁶⁴ GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 39, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v39n1/rcs_v39n1a4.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2017.

Em seu artigo 5º, X, a Constituição Federal⁶⁵ prevê a inviolabilidade da vida privada e da honra das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Ademais, diversas normas infraconstitucionais garantem igualmente a compensação moral. De acordo com o artigo 186 do Código Civil, aquele que violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Destaca-se que a indenização por danos morais é fundamentada na responsabilidade objetiva do Estado, conforme preceitua o artigo 37, § 6º, da Constituição da República, bem como o artigo 43 do Código Civil, os quais determinam que o Estado responde pelos danos causados pelos seus agentes, independentemente de se tratarem de danos morais ou materiais:

Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa⁶⁶.

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo⁶⁷.

Desse modo, tendo em vista todos os argumentos ponderados até o presente tópico, percebe-se que o Estado assumiu o compromisso de reparar todos os danos materiais e morais causados pela Administração no que se refere a violação das garantias de inviolabilidade da vida privada e da honra das pessoas, o que inclui a responsabilidade de reparar os danos materiais e morais causados àqueles que sofreram perseguição política e, por esse motivo, tiveram a anistia concedida.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

⁶⁷ BRASIL. *Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

3 DA REPARAÇÃO ECONÔMICA PREVISTA NA LEI DE ANISTIA E DOS DANOS MORAIS

Ultrapassada a análise histórica da anistia política e demonstrada a responsabilidade civil do Estado em reparar os danos materiais e morais causados pela Administração no período da Ditadura Militar, resta saber se a reparação econômica prevista na Lei de Anistia apresenta natureza dúplice, material e moral, ou se a respectiva reparação carece do aspecto moral, o que possibilitaria sua cumulação com os danos morais previstos inclusive na Constituição Federal.

Para tanto, é mais do que necessário que se entenda o fundamento da reparação advinda da Lei nº 10.559/2002, comparando-o com o fundamento dos danos morais. Afinal, se consistirem em fundamentos similares, a cumulação desses dois institutos incorrerá no chamado “bis in idem”. Contudo, se considerados distintos, restará demonstrada a possibilidade da cumulação das respectivas reparações.

A fim de encontrar uma resposta condizente com as legislações aplicadas a anistia política e atingir uma interpretação que possa ser aplicada em todo o Brasil, se faz necessária a análise da reparação prevista na Lei de Anistia, bem como dos entendimentos jurisprudenciais que foram adotados até a presente data, conforme demonstrado nos tópicos seguintes.

3.1 Observações a respeito da reparação econômica advinda da Lei nº 10.559/2002

De acordo com a atual Lei de Anistia Política, Lei n.º 10.559 de 13 de novembro de 2002, o Regime do Anistiado Político compreende, como um dos direitos essenciais, a concessão de reparação econômica, de caráter indenizatório, que será paga através de prestação única ou de prestação mensal, permanente e continuada, conforme determinação expressa do artigo 1º, II, da referida Lei:

Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:

[...]

II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;⁶⁸ [grifo nosso]

⁶⁸ BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições

Assim, percebe-se que, ao regulamentar o artigo 8º do ADCT e abordar os direitos que compõem o Regime do Anistiado Político, a lei se preocupou não apenas em garantir a concessão da anistia, mas também em indenizar os anistiados. Além disso, a Lei de Anistia também se preocupou em especificar em quais situações seriam aplicadas a reparação em prestação única e a reparação em prestação mensal, permanente e continuada.

Nos termos dos artigos 4º e 5º da referida Lei, a reparação econômica dos anistiados políticos será concedida por meio de dois modos distintos, não cumuláveis entre si, a prestação única, quando não for possível demonstrar a perda de vínculo laboral durante o regime militar, e a prestação mensal, permanente e continuada, quando a perda do vínculo laboral for comprovada. Vale transcrever os artigos que preveem tais modalidades de reparação econômica:

Art. 4º A reparação econômica em prestação única consistirá no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição e será devida aos anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral.

Art. 5º A reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, nos termos do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será assegurada aos anistiados políticos que comprovarem vínculos com a atividade laboral, à exceção dos que optarem por receber em prestação única⁶⁹. [grifo nosso]

No que se refere à reparação em prestação única, concedida nos casos em que não foi demonstrada a perda do vínculo laboral, o artigo 4º supracitado determina que será levado em consideração o lapso temporal da perseguição realizada contra o anistiado. Desse modo, o dispositivo em questão afirma que o pagamento consistirá no valor de “trinta salários mínimos por ano de punição”.

Outrossim, no que diz respeito à reparação em prestação mensal, permanente e continuada, aplicada nos casos em que houve comprovação da perda do vínculo laboral no período do regime militar, o artigo 8º do ADCT determina que esta deverá ser concedida ao anistiado como se na ativa estivesse, ou seja, para a fixação dessa espécie de reparação, será considerado o salário acrescido das vantagens funcionais decorrentes da evolução na carreira que o anistiado teria alcançado.

Na mesma linha de raciocínio, o artigo 6º, caput, da Lei 10.559/2002

Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

⁶⁹ BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

reafirmou o disposto no artigo em questão e estabeleceu as especificações a serem observadas para a fixação da prestação mensal, permanente e continuada, esclarecendo que o valor da mesma deve ser igual ao da remuneração que o anistiado teria direito se não fosse afastado de seu cargo:

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas⁷⁰.

Ora, como pode-se concluir da análise dos dispositivos tratados no presente tópico, a reparação econômica advinda da Lei 10.559/2002 é a justa compensação dos prejuízos causados aos cidadãos diretamente atingidos pelas perseguições políticas no período da Ditadura Militar. Desse modo, a concessão da anistia e consequente indenização dos anistiados é uma forma de reconciliação do Estado brasileiro com suas vítimas e de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Resta saber se essa justa compensação de prejuízos abrange o aspecto moral ou restringe-se a compensar os danos materiais. Para chegar a uma conclusão, parte-se, a partir do tópico seguinte, para a análise jurisprudencial e para a interpretação normativa da Lei de Anistia, de modo a fundamentar o entendimento que de fato atende às garantias legais e constitucionais e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

3.2 A postura reparatória adotada a luz da jurisprudência pátria

Assim como muitos outros temas na área de anistia política, existe uma grande escassez no que se refere à doutrina voltada para a discussão acerca da reparação econômica prevista na Lei de Anistia. Desse modo, o objeto do presente tópico consiste em analisar os entendimentos extraídos da jurisprudência pátria, que, até a data da finalização do presente trabalho, não alcançou um entendimento pacífico, conforme será demonstrado.

Antes de se analisar a possibilidade de cumulação das reparações até aqui discutidas, é de grande importância frisar que, no que diz respeito ao assunto que

⁷⁰ BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

compõe o objeto deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento pacífico no sentido de que se trata de matéria infraconstitucional, a qual envolve a competência do Superior Tribunal de Justiça. Esse entendimento é facilmente compreendido a partir do momento que se constata que, apesar da anistia também estar prevista na Constituição Federal, sua reparação é regulada pela Lei nº 10.559/2002. Vale transcrever o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES DE EMPRESA DE ECONOMIA MISTA. ANISTIA. HIPÓTESES DEFINIDAS NA LEI Nº 8.878/1994. NÃO ENQUADRAMENTO. ALEGAÇÃO DE DANO MORAL E MATERIAL. AUSÊNCIA. EVENTUAL OFENSA REFLEXA NÃO VIABILIZA O MANEJO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 102 DA LEI MAIOR. RECURSO MANEJADO EM 10.6.2016. 1. A controvérsia, a teor do já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreender de modo diverso exigiria a análise da legislação infraconstitucional encampada na decisão da Corte de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Desatendida a exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência desta Suprema Corte⁷¹. [grifo nosso]

Agora, partindo da ideia de que o Superior Tribunal de Justiça é o órgão competente para dar a última palavra no que se refere à possibilidade de cumulação da reparação prevista na Lei de Anistia com os danos morais previstos na Constituição Federal, destaca-se que as decisões proferidas por este Tribunal Superior, em um primeiro momento, entenderam pela possibilidade de cumulação da reparação econômica de anistia com os danos morais:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ANISTIA (LEI 9.140/95). ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 535, I E II, DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 1º DO DECRETO 20.910/32. ACUMULAÇÃO DE REPARAÇÃO ECONÔMICA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 16 DA LEI 10.559/2002. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO. [...]4. Não há vedação para a acumulação da reparação econômica com indenização por danos morais, porquanto se tratam de verbas indenizatórias com fundamentos e finalidades diversas: aquela visa à recomposição patrimonial (danos emergentes e lucros cessantes), ao passo que esta tem por escopo a tutela da integridade moral, expressão dos direitos da personalidade. Aplicação da orientação consolidada na Súmula 37/STJ. 5. Os direitos dos anistiados políticos, expressos na Lei 10.559/2002 (art. 1º, I a V), não excluem outros conferidos por outras normas legais ou constitucionais. Insere-se, aqui, o direito fundamental à reparação por danos morais (CF/88, art. 5º, V e X; CC/1916, art. 159; CC/2002, art. 186), que não pode ser suprimido nem

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 972.446. Primeira Turma. Relatora Ministra Rosa Weber. Publicado no Diário de Justiça do dia 30/08/2016.

cerceado por ato normativo infraconstitucional, tampouco pela interpretação da regra jurídica, sob pena de inconstitucionalidade⁷². [grifo nosso]

De acordo com o posicionamento jurídico adotado na jurisprudência supracitada, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça aplicou uma interpretação favorável aos anistiados. Afinal, no contexto mencionado, a aplicação da reparação prevista na Lei nº. 10.559/2002 cumulada com os danos morais seria completamente possível, pois se tratavam de verbas indenizatórias com fundamentos e finalidades diferentes. Enquanto a primeira estaria voltada para a recomposição patrimonial, a segunda consistiria na tutela da integralidade moral.

Além disso, os danos morais consistem em uma garantia constitucional expressa, de modo que, nos termos do entendimento da jurisprudência ora analisada, não poderiam ser suprimidos. Assim, uma vez que se chegasse à essa conclusão, não haveria qualquer impedimento à cumulação dessas diferentes verbas indenizatórias. Muito pelo contrário, ambas estariam devidamente reguladas por dispositivos diferentes e teriam alvos específicos e diferenciados.

Ocorre que, apesar dos fundamentos expostos, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça não solidificou o entendimento narrado, que acabou por sofrer alterações desfavoráveis aos anistiados. Em verdade, o respectivo Tribunal Superior passou a entender pela vedação da cumulação, conforme observado no julgado do Recurso Especial nº. 1.528.095/DF:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ANISTIA E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CUMULAÇÃO COM A REPARAÇÃO ECONÔMICA DECORRENTE DA LEI N. 10.559/02. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO STJ. VIOLAÇÃO DE SÚMULA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO [...] Verifica-se que o posicionamento do Tribunal de origem está em consonância com a orientação jurisprudencial desta Corte, no sentido de que a reparação econômica realizada pela União em consequência da Lei nº 10.559/02 engloba os danos materiais e morais. Nesse sentido: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANISTIADO POLÍTICO. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. VIA ADMINISTRATIVA. ESGOTAMENTO. DESNECESSIDADE. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO COM A REPARAÇÃO ECONÔMICA CONCEDIDA PELA COMISSÃO DE ANISTIA. IMPOSSIBILIDADE. BIS IN IDEM. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO ADESIVO PREJUDICADO. [...] 3. A reparação econômica prevista na Lei 10.559/02 possui dúplice caráter indenizatório, abrangendo os danos materiais e morais sofridos pelos anistiados em razão dos atos de exceção praticados pelos agentes do Estado, de natureza política. 4. Inaplicável, à espécie, a jurisprudência contida na Súmula 37/STJ, ainda que do ato de exceção tenha decorrido, além de dano

⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 890.930. Primeira Turma. Relatora Ministra Denise Arruda. Publicado no Diário de Justiça do dia 14/06/2007, p. 267.

material, também dano moral, ante a disciplina legal específica da matéria. 5. Embora os direitos expressos na Lei de Anistia não excluam os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, é "vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável" (art. 16). 6. Não busca o autor, no presente caso, a eventual majoração da reparação econômica fixada pela Comissão de Anistia, mas a obtenção de uma segunda indenização, cuja causa de pedir é a mesma anteriormente reconhecida pela aludida comissão. (REsp 1323405/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/12/2012)⁷³. [grifo nosso]

Ora, como pode ser verificado na decisão supracitada, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça passou então a adotar o entendimento de que a reparação econômica prevista na Lei de Anistia comportaria duplice caráter indenizatório, ou seja, para o referido Tribunal, o instrumento reparatório aplicado ao anistiado político reparava não apenas os danos materiais, mais também os danos morais. Assim, caso fossem concedidos danos morais ao anistiado, estaria evidenciado o *bis in idem*, o que é vedado, inclusive, pela Lei de Anistia (artigo 16):

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluam os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável⁷⁴. [grifo nosso]

De acordo com a posição adotada pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça no ano de 2012, aquele que tivesse interesse em receber danos morais, não poderia receber a indenização devida ao anistiado e vice e versa. Desse modo, seria escolha do anistiado optar por uma forma de indenização ou pela outra. De outro modo, uma vez que estaria diante do mesmo fundamento, acarretaria no chamado *bis in idem*, que, no contexto do presente trabalho desenvolvido, implica na ideia de dupla condenação imputada ao Estado, o qual seria responsabilizado a uma dupla obrigação.

Contudo, com o decorrer dos anos e com a análise mais profunda dos argumentos até então arguidos, o entendimento permaneceu em constante transformação, de modo que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça voltou a interpretar o artigo 16 da Lei nº. 10.559/2002 favoravelmente aos anistiados políticos. Assim o sendo, o respectivo Tribunal Superior voltou a entender que a indenização prevista na Lei de Anistia possui natureza completamente distinta da

⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.528.095. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Publicado no Diário de Justiça do dia 12/05/2015.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

indenização por danos morais prevista na Constituição Federal e no Código Civil. Inclusive, esse tem sido o entendimento adotado nos últimos anos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS DECORRENTES DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA NA ÉPOCA DA DITADURA MILITAR. ANISTIA. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CUMULAÇÃO COM A REPARAÇÃO ECONÔMICA DECORRENTE DA LEI N. 10.559/02. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 1. Esta Corte possui orientação jurisprudencial no sentido de que a reparação econômica realizada pela União decorrente da Lei n. 10.559/02 não se confunde com a reparação por danos morais prevista no art. 5º, V e X, da Constituição Federal. Precedentes do STJ. 2. Agravo interno não provido⁷⁵. [grifo nosso]

Desse modo, a interpretação adotada atualmente pelo Egrégio Tribunal Superior de Justiça consiste na ideia de que é possível cumular a reparação econômica decorrente da Lei n. 10.559/2002 com os danos morais previstos no artigo 5º, V e X da Constituição Federal, tendo em vista que essas reparações possuem fundamentos e finalidades diversas, não se confundindo.

Contudo, apesar da interpretação que, atualmente, prevalece nesse Tribunal Superior, não há a aplicação de qualquer súmula vinculante ou de qualquer acórdão com efeito repetitivo. Assim, o entendimento aplicado pelos tribunais de 1º e 2º grau estão longe de um entendimento pacífico, conforme pode-se observar nas seguintes decisões dos Egrégios Tribunal Regional Federal da 1ª Região e Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. REVISÃO DE ANISTIA. LEI 10.559 DE 2002. EMPREGADO DA ECT (EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS) PORTARIA N. 4.443/2009. EFEITOS. PEDIDO DE REPARAÇÃO ECONOMICA CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. PRESCRIÇÃO: INEXISTENCIA. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. JUROS. CORREÇÃO MONETÁRIA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA [...] 7. No que se refere às indenizações, é princípio assente na Teoria do Risco Administrativo o cabimento por dano tanto material, como moral, a anistiado político, a quem foi infligido tratamento que atingiu as suas esferas de direito, consoante se extrai do inciso II, do art. 1º da Lei n. 10.559/2002. Trata-se de acessório que segue o principal. [...] 11. A reparação econômica prevista na Lei 10.559/02 possui caráter indenizatório, sem qualquer espécie de ressalva quanto à natureza dessa indenização - se exclusivamente quanto aos danos materiais, ou se abrangeria, também, os danos morais. A natureza dúplice da indenização concedida aos anistiados políticos fica evidenciada nos arts. 4º a 6º da Lei de Anistia. Indeferido o pedido de indenização por dano moral em parcela separada⁷⁶. [grifo nosso]

⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.635.780 SC. Segunda Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Publicado no Diário de Justiça do dia 22/03/2017.

⁷⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação/Reexame Necessário nº. 23008-06.2012.4.01.3400. Segunda Turma. Relator Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. Publicado no Diário de Justiça do dia 04/09/2015. p. 2.618.

ADMINISTRATIVO. ANISTIADO POLÍTICO. SERVIDOR APOSENTADO. INACUMULABILIDADE DE INDENIZAÇÃO EM PRESTAÇÃO ÚNICA COM A REPARAÇÃO MEDIANTE PRESTAÇÃO MENSAL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. DESCABIMENTO. BIS IN IDEM [...] 5. No entanto, “Incabível, na espécie, a indenização por danos morais, pois a jurisprudência já firmou o entendimento, em casos tais, que a reparação econômica prevista na Lei n. 10.559, de 2002, tem dúplice caráter indenizatório, abrangendo os danos materiais e morais sofridos pelos anistiados”.⁷⁷ [grifo nosso]

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. ANISTIA. ARTIGO 8º, ADCT. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. MÉRITO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DESCABIMENTO. BIS IN IDEM NOS CASOS EM QUE JÁ PAGA INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ANALISADA PELA COMISSÃO DE ANISTIA (LEI Nº 10.559/2002). PROVAS DOS AUTOS QUE EVIDENCIAM PRISÃO E PERSEGUIÇÃO POLÍTICA, MAS NÃO TORTURA FÍSICA OU PSICOLÓGICA. DESCABIMENTO DA INDENIZAÇÃO POSTULADA. RECURSO DOS AUTORES DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. [...] 5. Segundo Autor que já recebeu indenização em sede administrativa, determinada pela Comissão de Anistia, que afasta o pagamento de nova indenização pelos mesmos motivos, sob pena de bis in idem. [...] 6. Prática de tortura que não se presume, sem a mínima prova, só pelo fato de os Autores/Apelantes terem sido presos ou perseguidos por motivação política durante o regime militar⁷⁸.

Observadas as decisões aqui transcritas, percebe-se que surgiram duas correntes ao longo da jurisprudência pátria, uma que defende a possibilidade de cumulação da reparação econômica advinda da anistia com os danos morais, uma vez que essa corrente entende que tratam-se de indenizações com fundamentos e finalidades diversas, e a outra que opta por sua vedação, pois, para essa corrente, a reparação econômica prevista na Lei de Anistia apresenta natureza dúplice, abrangendo os danos materiais e os danos morais.

Analisada a linha de raciocínio percorrida pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, constata-se que, em diferentes momentos, este já se posicionou favoravelmente à ambas as correntes descritas. Porém, no final, optou pela interpretação que melhor reflete a garantia dos direitos constitucionais, permitindo a cumulação. Todavia, independentemente da postura adotada atualmente pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, muitos tribunais de 1º e 2º grau continuam a aplicar a corrente que veda a cumulação das indenizações ora discutidas.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação/Reexame Necessário nº. 43024-49.2010.4.01.3400. Primeira Turma. Relator Convocado Ailton Schramm de Rocha. Publicado no Diário de Justiça do dia 23/02/2016. p. 251.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível nº. 19570-17.2011.4.02.5101. Oitava Turma. Relator Desembargador Marcelo Pereira da Silva. Publicado no Diário de Justiça do dia 26/08/2016.

3.3 Análise crítica sobre a aplicação dos danos morais no contexto da anistia política

Como mencionado no tópico anterior, ao longo da jurisprudência pátria, estabeleceram-se duas correntes que versaram sobre a possibilidade ou impossibilidade de cumulação da reparação prevista na Lei de Anistia com os danos morais. A primeira defendia a possibilidade de cumular essas indenizações, enquanto a segunda, vedava a concessão em conjunto dessas formas de reparação. Ressalte-se que ambas as correntes são adotadas na atualidade.

Portanto, o presente tópico consiste em analisar ambas as correntes descritas, a fim de demonstrar, a luz dos dispositivos legais e da responsabilidade civil do Estado, qual entendimento de fato atende às garantias constitucionais e à postura adotada pelo Estado de Direito para rescocializar os anistiados e reparar os danos causados à cada um deles pela perseguição política sofrida e pelos graves males à que foram submetidos.

Como verificado no tópico anterior, a primeira corrente preservou a ideia da possibilidade de cumulação da reparação prevista na Lei de Anistia com os danos morais previstos na Constituição e no Código Civil. Nos termos dessa corrente, tratam-se de fundamentos e finalidades diversas, pois a reparação econômica concedida aos anistiados visaria a recomposição patrimonial, ao passo que os danos morais se referem à tutela da integridade moral.

Ao afirmar ser “vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento” a primeira corrente afirma que o artigo 16 não representa uma vedação à cumulação discutida no presente trabalho, uma vez que entende que as indenizações em questão não apontam para o mesmo fundamento, pelo contrário, possuem naturezas distintas, que não se confundem.

Contudo, como já demonstrado, ainda nos dias atuais, muitos tribunais de 1º e 2º grau aplicam uma segunda corrente, a qual defende a impossibilidade de cumulação da reparação econômica prevista na Lei de Anistia com os danos morais. De acordo com os seguidores desse entendimento, a cumulação a que se refere, incorreria em *bis in idem*, em razão de a reparação econômica prevista na Lei de Anistia já englobar os danos materiais e morais causados aos anistiados políticos.

Além disso, a corrente em questão afirma que a cumulação dessas indenizações violaria o artigo 16 da Lei de Anistia, o qual veda expressamente a

cumulação de quaisquer pagamentos, benefícios ou indenizações com o mesmo fundamento. Desse modo, uma vez que a referida corrente entende que ambas as indenizações aqui estudadas se referem à mesma causa de pedir, uma vez recebida a reparação econômica em sede administrativa, restaria afastada, a indenização por danos morais.

Como se não bastasse, a corrente que nega a possibilidade de cumulação dessas formas de reparação afirma que a natureza dúplice da indenização concedida àqueles que tiveram sua anistia reconhecida fica evidenciada na leitura dos artigos 4º e 6º da Lei de anistia. Para maiores esclarecimentos, vale transcrever o caput dos dispositivos em referência:

Art. 4º A reparação econômica em prestação única consistirá no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição e será devida aos anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral.

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas⁷⁹.

Para solucionar a controvérsia, objeto do presente trabalho, faz-se necessário analisar a finalidade e o fundamento das indenizações em discussão, bem como verificar o contexto fático-jurídico que sustenta cada uma dessas formas de reparação. Desse modo, será possível distinguir cada uma delas e restará demonstrado o motivo pelo qual a primeira corrente, que opta pela possibilidade de cumulação da reparação econômica prevista na Lei nº.10.559/2002 com os danos morais, é a corrente que melhor atende à legislação vigente e a preservação de um Estado Democrático de Direito.

De acordo com o artigo 8º do ADCT, são asseguradas aos anistiados políticos "as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes"⁸⁰. Ora, da leitura do texto legal extraído do dispositivo mencionado, juntamente com os artigos 4º e 6º da Lei

⁷⁹ BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

⁸⁰ BRASIL. *Atos das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 29 ago. 2017.

10.559/2002, denota-se nitidamente que a reparação trazida por esta lei regulamentadora diz respeito aos danos materiais.

Ao estipular critérios para a fixação do valor da prestação mensal, permanente e continuada, o artigo 6º da Lei nº 10.559/2002 leva em conta unicamente o valor da remuneração recebida pelo anistiado no momento da perseguição política. O valor da remuneração não possui qualquer relação com os danos morais infligidos aos perseguidos no período do regime militar, a não ser que se adote a premissa de que os que possuíam remuneração mais alta, sofreram danos morais mais graves. Evidentemente, essa não foi a asserção adotada pela Lei de Anistia.

O mesmo se aplica à indenização em prestação única concedida aos anistiados que não demonstraram vínculo empregatício no momento da perseguição. Para a fixação do valor da prestação única, a Lei 10.559/2002, por meio de seu artigo 4º, estabeleceu um critério objetivo, que consiste no tempo da perseguição política. Desse modo, mais uma vez, a referida lei ignorou o grau de sofrimento a que foi submetido o anistiado.

Em verdade, a indenização prevista na referida lei, presta-se exclusivamente a reparar os danos causados pela interrupção das atividades laborais e acadêmicas, ou seja, a indenização concedida em sede administrativa pela Comissão de Anistia engloba somente os danos materiais no tocante às questões profissionais. Logo, a indenização prevista na Lei nº. 10.559/2002 não possui a prerrogativa de indenizar os anistiados políticos pelos danos morais sofridos em razão da perseguição política realizada durante o regime militar

Portanto, ao julgar os pedidos de anistia política, a Comissão de Anistia nunca concede indenização por danos morais. Como demonstrado, seja em prestação única, seja em prestação mensal, a reparação econômica tratada na Lei de Anistia não obsta a possibilidade de obtenção, através do Judiciário, de reparação dos danos morais sofridos em razão das ações realizadas pelo Estado, as quais romperam a integridade e a personalidade da vítima de perseguição.

No que se refere aos danos morais pleiteados pelos anistiados, como já demonstrado no capítulo anterior, estes decorrem dos sofrimentos e das aflições causadas tanto pela violação de direitos fundamentais, quanto pelo menosprezo dos valores sobre os quais foram construídas suas vidas. O simples fato de o Estado os ter considerado como elementos subversivos à sociedade, por si só, já bastaria para

configurar danos morais. Com efeito, é certo que o regime ditatorial significou a supressão das práticas democráticas, o que já constitui uma grave afronta aos direitos fundamentais.

Como narrado no primeiro capítulo deste trabalho, as intensas perseguições, exercidas contra aqueles que possuíam opiniões políticas contrárias ao regime adotado, adquiriram os contornos mais devastadores e cruéis imagináveis. Muitas foram as vítimas não apenas do afastamento de suas atividades profissionais, mas também de severas torturas físicas e mentais, caracterizando danos mais graves que os danos patrimoniais abarcados pela Lei de Anistia.

Ressalte-se que, conforme o disposto no capítulo anterior, a reparação por danos morais é um direito fundamental de todo e qualquer cidadão, além de estar devidamente prevista nos artigos 43; 927, caput e parágrafo único; e 186 do Código Civil. Assim, percebe-se que o dever de reparação dos danos morais no caso da anistia política é inequívoco, pois devem ser aplicados os respectivos artigos, além de se tratar de uma responsabilidade objetiva, conforme preceitua o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Ademais, vale mencionar dois dos tratados ratificados pelo Brasil, os quais possuem reconhecimento quase universal: o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos; e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Nos termos do artigo 9º, § 1º, do primeiro tratado, toda vítima de prisão arbitrária tem direito à reparação equivalente ao dano sofrido. Além disso, de acordo com o artigo 14, § 1º, do segundo tratado mencionado, o Estado deve assegurar às vítimas de tortura o direito à reparação e à indenização justa e adequada. Vale transcrever os respectivos dispositivos:

Artigo 9º. § 1º. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos⁸¹.

Artigo 14. § 1º. Cada Estado Membro assegurará em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e à indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito a indenização⁸².

⁸¹ BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 29 ago. 2017.

⁸² BRASIL. *Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991*. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 29 ago. 2017.

Percebe-se, portanto, que a responsabilidade internacional do Estado quanto a todo ato ou omissão de quaisquer de seus poderes ou órgãos pela violação aos direitos humanos internacionalmente consagrados é um princípio básico do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Desse modo, além de possuir plena responsabilidade objetiva no plano interno, o Estado brasileiro também possui responsabilidade internacional, uma vez que violou direitos contidos nos tratados de direitos humanos supramencionados. É seu dever, pois, reparar os danos morais sofridos pelos anistiados.

Inclusive, vale destacar que, nos termos do entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça, as ações onde são postulados direitos referentes à anistia política são imprescritíveis. Nesse contexto, este Tribunal Superior entende que as violações a direitos fundamentais não são submetidas à prescrição:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA OCORRIDA DURANTE O REGIME MILITAR. IMPRESCRITIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DO ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. PRECEDENTES. ACUMULAÇÃO DE REPARAÇÃO ECONÔMICA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. PROSEGUIMENTO DO JULGAMENTO QUANTO AO MÉRITO. 1. A jurisprudência do STJ é pacificada no sentido de que a prescrição quinquenal, disposta no art. 1º do Decreto 20.910/1932, é inaplicável aos danos decorrentes de violação de direitos fundamentais, que são imprescritíveis, principalmente quando ocorreram durante o Regime Militar, época na qual os jurisdicionados não podiam deduzir a contento suas pretensões. 2. Ressalte-se que a afronta aos direitos básicos da pessoa humana, como a proteção da sua dignidade lesada pela tortura e prisão por delito de opinião durante o Regime Militar de exceção, enseja ação de reparação ex delicto imprescritível e ostenta amparo constitucional no art. 8.º, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁸³. [grifo nosso]

Ultrapassada esta etapa, vale reforçar que o próprio artigo 16 da Lei 10.559/2002, o qual é utilizado por uma das correntes jurisprudenciais para vedar a cumulação da indenização prevista na referida Lei com os danos morais, não exclui outros direitos conferidos por outras normas legais ou constitucionais. De acordo com o dispositivo em questão, é “vedada a acumulação de quais quer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento”⁸⁴.

Ora, da leitura do artigo 16 da Lei de Anistia, extrai-se que que é possível a

⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.664.760 RS. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Publicado no Diário de Justiça do dia 30/06/2017.

⁸⁴ BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

cumulatividade da reparação material decorrente do regime de anistia com qualquer outra reparação que tenha fundamento diverso, tal como ocorre na indenização por danos morais. A propósito, tal entendimento também é confirmado pelo Enunciado 37 da súmula do Superior Tribunal de Justiça ao afirmar que “são cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato”⁸⁵. Isso porque, apesar de decorrerem do mesmo fato, possuem fundamentos diversos.

Assim, uma vez demonstradas as diferenças entre a reparação econômica advinda da Lei de Anistia e os danos morais, não há qualquer proibição à cumulação desses institutos. Pelo contrário, os textos legislativo e constitucional, bem como o entendimento firmado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, são favoráveis a interpretação de que a concessão da indenização por danos morais, não enseja duplicidade de pagamento em relação à reparação econômica devida em prestação mensal, permanente e continuada, ou mesmo em reparação de parcela única.

Além disso, como já abordado, tanto a Constituição Federal, quanto o Código Civil, garantem a todos os cidadãos o direito à indenização por danos morais causados pelo Estado. Isso porque, de acordo com a Carta Magna, o Estado tem o dever de reparar os danos, materiais e morais, causados em decorrência dos atos de seus agentes políticos. Trata-se da responsabilidade objetiva do Estado.

A existência de um regime ditatorial trouxe inúmeros efeitos maléficos aos cidadãos, significando, sem dúvida alguma, a supressão dos ideais e das práticas democráticas. Por si só, isso já constituiu grave afronta às garantias fundamentais dos governados e ao Estado Democrático. Como se não bastasse, não apenas os princípios democráticos foram ofendidos, mas também os princípios garantidores da dignidade da pessoa humana, através das prisões, torturas e humilhações.

Portanto, diante das diferenças elencadas entre a indenização reparatória prevista na Lei de Anistia e os danos morais previstos na Constituição e no Código Civil e considerando a responsabilidade objetiva do Estado brasileiro em reparar os danos materiais e morais causados pelos seus entes, a fim cumprir o seu papel de garantidor dos direitos fundamentais e da Democracia, não restam dúvidas que a corrente que melhor atende às idealizações brasileiras é a que permite a cumulação entre essas diferentes reparações indenizatórias.

⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 37*. São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp?&b=SUMU&p=true&l=10&i=541>>. Acesso em 29 jun. 2017.

CONCLUSÃO

Como mencionado, o regime militar aderido no período da Ditadura Militar resultou em graves violações aos direitos humanos e à postura democrática adotada no Brasil, causando danos materiais e morais àqueles que se opuseram ou que manifestassem opiniões contrárias ao regime implantado. Para reparar os danos causados, o Brasil percorreu uma longa jornada normativa, até a promulgação da Constituição de 1988 e a Lei reguladora nº. 10.559/2002.

Apesar de existirem discussões acerca de quem de fato deveria ser responsabilizado no que se refere à reparação dos anistiados, é fato que o Estado assumiu tal responsabilidade e comporta o polo passivo dos processos judiciais que buscam as reparações decorrentes do instituto da anistia política. Esse dever do Estado decorre principalmente da tentativa de efetivar a reintegração na sociedade daqueles que foram vítimas das perseguições políticas realizadas no período da Ditadura Militar e evitar que novas violações aos direitos humanos viessem a se repetir.

Ocorre que, ao longo dos anos, começou-se a discutir se a reparação econômica prevista na Lei de Anistia, lei reguladora do artigo 8º do ADCT, abrangeria os danos morais, garantidos pela Carta Magna. A discussão resultou em dois entendimentos jurisprudenciais, um que admite a cumulação dos danos morais com a respectiva reparação econômica, por entender que possuem naturezas diversas, e, o outro, que proíbe a cumulação por inferir que a reparação econômica prevista na Lei de Anistia possui natureza dúplice, material e moral, de modo que a cumulação aqui discutida incorreria em *bis in idem*.

Desse modo, o presente trabalho buscou alcançar a resposta que, a luz da jurisprudência pátria e do sistema normativo adotado no Brasil, melhor atendesse o instituto da anistia política. Em primeiro lugar, para responder a esse questionamento, se fez necessário percorrer a trilha fático-normativa trilhada pelo país, a fim de entender as posições e comportamentos que resultaram na construção do sistema reparatório atual.

Em segundo lugar, partiu-se para a análise do instituto da responsabilidade civil do Estado, uma vez que o dever de indenizar os danos materiais e morais causados em razão das perseguições políticas decorre justamente da responsabilidade objetiva aplicada ao Estado, para a garantia da dignidade da

pessoa humana e da visão democrática implementada no país, de forma a cumprir o papel garantidor dos direitos constitucionais.

Dessa maneira, foi feita uma análise ampla da responsabilidade civil, incluindo seus principais aspectos, seus pressupostos gerais e suas espécies mais relevantes para a compreensão do tema ora discutido. Do mesmo modo, foram abordadas as principais informações acerca dos danos morais, desde a sua fundamentação, até sua finalidade, o que, foi essencial para se chegar à conclusão da problemática, objeto do presente trabalho.

Por último, ultrapassada a explanação das bases históricas, normativas e teóricas até aqui desenvolvidas, passou-se à análise da possibilidade de cumulação da reparação econômica prevista na Lei de Anistia com os danos morais previstos, inclusive, na Constituição Federal.

Sobre a discussão em questão, apesar de existirem duas correntes jurisprudenciais, conforme já mencionado, a reparação econômica prevista na legislação específica aplicável aos casos de anistia política (Lei 10.559/2002) comporta somente a compensação dos danos materiais. Como já abordado, a própria lei afirma expressamente que os anistiados que recebem a prestação mensal, permanente e continuada devem receber o valor equivalente ao que receberiam se ainda estivessem na ativa.

Ora, a própria lei demonstra a essência material da reparação prevista na Lei de Anistia, uma vez que sequer faz menção ao sofrimento do anistiado como critério de indenização. Isso porque o valor da remuneração que seria recebida pelo anistiado caso este ainda estivesse na ativa, não tem equivalência com os danos morais infligidos aos perseguidos políticos.

Além disso, os danos morais consistem em uma garantia constitucional e visam não apenas compensar os danos decorrentes do sofrimento enfrentado pelos perseguidos pelo regime ditatorial, como também evitar que tais males se repitam. Inclusive, o Brasil já ratificou dois tratados que versam sobre o assunto, o que confirma a preocupação do Estado em garantir a compensação dos danos morais causados em razão de violações a direitos humanos.

A leitura e a interpretação dos dispositivos normativos trabalhados nos capítulos desenvolvidos, bem como a análise jurisprudencial defendida nos dias atuais pelo Superior Tribunal de Justiça, mostram claramente que a reparação econômica de que trata a Lei 10.559/2002 é perfeitamente cumulativa com a

reparação de danos morais.

Como um Estado Democrático, que visa a garantia dos direitos constitucionais e a proteção da dignidade da pessoa humana, é inaceitável que o Brasil deixe de reparar os danos morais causados em decorrência de seu próprio governo, ainda que em outro período. Ao assumir o dever de reparar os danos causados pelo regime militar, o Estado se comprometeu a reparar os danos causados por seus agentes, não apenas no âmbito material, mas também no âmbito moral.

Assim, resta afirmar que a reparação econômica prevista na Lei de Anistia é perfeitamente cumulável com os danos morais, entendimento este que está em conformidade com a interpretação atual do Superior Tribunal de Justiça, o qual também se inclina pela imprescritibilidade desta demanda.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. *Curso de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paulo de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra Política, 1989.

BRASIL. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0898.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991*. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.

BRASIL. *Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.635.780 SC. Segunda Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Publicado no Diário de Justiça do dia 22/03/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.528.095. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Publicado no Diário de Justiça do dia 12/05/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.664.760 RS. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Publicado no Diário de Justiça do dia 30/06/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 890.930. Primeira Turma. Relatora Ministra Denise Arruda. Publicado no Diário de Justiça do dia 14/06/2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 37*. São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp?&b=SUMU&p=true&l=10&i=541>>. Acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 972.446. Primeira Turma. Relatora Ministra Rosa Weber. Publicado no Diário de Justiça do dia 30/08/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação/Reexame Necessário nº. 23008-06.2012.4.01.3400. Segunda Turma. Relator Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. Publicado no Diário de Justiça do dia 04/09/2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação/Reexame Necessário nº. 43024-49.2010.4.01.3400. Primeira Turma. Relator Convocado Ailton Schramm de Rocha. Publicado no Diário de Justiça do dia 23/02/2016. p. 251.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível nº. 19570-17.2011.4.02.5101. Oitava Turma. Relator Desembargador Marcelo Pereira da Silva. Publicado no Diário de Justiça do dia 26/08/2016.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo:

Atlas, 2010.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Universidade de Brasília, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. *O Preço do Passado: Anistia e reparação de perseguidos políticos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à "reparação". *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 39, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v39n1/rcs_v39n1a4.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Hermes. "Espírito da Constituição de 1946". In: ESTUDOS sobre a Constituição Brasileira, por Instituto de Direito Público e Ciência Política. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

MELO, Nehemias Domingos de. *Lições de Direito Civil: Obrigações e responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. v. 2. Disponível em: <<http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=3&sid=733ca191-45aa-486c-bf9e-4378d4dd6c5f%40sessionmgr101&hid=112&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnlmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007168&db=edsmib>>. Acesso em: 3 jun 2017.

MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: A anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. 2003. 206 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003.

NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil: Responsabilidade civil*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=6da00d11-aaa2-47d3-a1e1-bce82be36b63%40sessionmgr4007&hid=4213&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnlmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007690&db=edsmib>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RAMOS, Vanderlei. *Responsabilidade civil no Direito brasileiro: Pressupostos e espécies*, 2014. [Internet] Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8754/Responsabilidade-civil-no-Direito-brasileiro-pressupostos-e-especies>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

SILVA, Galdiana dos Santos. *Responsabilidade civil do Estado*, 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12619>. Acesso em: 3 jun. 2017.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: Doutrina e jurisprudência*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 2. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=772a2a35-a83e-4c16-8e49-3d4070780c53%40sessionmgr4007&hid=4111&bdata=Jmxhbm9cHQYnlmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000007738&db=edsmib>>. Acesso em 3 jun. 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. v. 4. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005363/cfi/6/16!/4/252@0:47.8>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

YANAGUI, Sergio de Brito. *A responsabilidade civil do Estado brasileiro e a responsabilização regressiva de agentes públicos por danos causados por motivação política durante o regime militar: estudo de caso a partir da Ação Civil Pública n.º 0011414-28.2008.4.03.6100 ("Caso DOI/CODI/SP")*. 2011. 87 f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília. Brasília: 2011.